UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN

"ESTUDIO Y ANALISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INVESTIGACION Y AUDIENCIA EN MATERIA ADUANERA."

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

EVA DE LOS ANGELES CALLES QUINTERO

MEXICO, 1989

CON TODO MI AMOR PARA MIS PADRES,

SR. OSCAR ARMANDO CALLES CORTES
SRA. YOLANDA QUINTERO DE CALLES

AGRADECIENDOLES SU COMPRENSION
SIEMPRE INFINITA. ESPERO EN DIOS
JAMAS DEFRAUDARLOS; LOS QUIERO
MUCHO.

CON TODO CARIÑO PARA MIS
HERMANOS:

OSCAR
LUIS ARMANDO
MAURICIO
NELSON JESUS

CON ADMIRACION Y PROFUNDO
RESPETO AL SEÑOR LICENCIADO

ARTURO AGUILAR BASURTO

QUIEN TAN GENEROSAMENTE ACEPTO
DIRIGIR EL PRESENTE TRABAJO
DE TESIS,

LE AGRADEZCO TODAS LAS OPORTUNIDADES
QUE ME HA BRINDADO Y SU APOYO.

MUY ESPECIALMENTE PARA:

LIC. LUIS HUMBERTO DELGADILLO G.

EXCELENTE MAESTRO, QUE SIEMPRE
SE HA CARACTERIZADO POR SU
DON DE GENTES Y SU EXTRAORDINARIO
PROFESIONALISMO, A QUIEN CREO,
DEBEMOS IMITAR EN MUCHO.

CON MUCHO AFECTO Y GRATO
RECUERDO PARA LOS MAESTROS:

LIC. AIDA MIRELES RANGEL
LIC. MARIO SALINAS SUAREZ (Q.E.P.D.)
LIC. AARON HERNANDEZ LOPEZ
LIC. MARCIAL PEREZ Y PEREZ
LIC. RICARDO ZAVALA PEREZ
LIC. ANDRES BOCANEGRA Y FUERTE
LIC. GUADALUPE MELECIO MORALES

"SI LA JUSTICIA NO LLEGA A QUIEN
LA RECLAMA, LOS SENTIMIENTOS DEL
ESTADO DE DERECHO SE RESQUEBRAJAN
Y EL ORDEN Y LA ANARQUIA EROSIONAN
LA CONFIANZA EN EL SISTEMA DE
GOBIERNO, LO QUE PUEDE DAR PASO
A UN CLIMA DE INESTABILIDAD."

DR. GONZALO M. ARMIENTA CALDERON.

I N D I C E

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO
"ASPECTOS GENERALES DE LA ADUANA MEXICANA"
1.1.- FUNDAMENTO CONTITUCIONAL DE LA ACTIVIDAD ADUANERA EN MEXICO..... 1
1.2.- CARACTERISTICAS DE LA ACTIVIDAD ADUANERA EN MEXICO 25

CAPITULO SEGUNDO
"NATURALEZA JURIDICA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INVESTIGACION Y AUDIENCIA EN MATERIA ADUANERA"
2.1.- LA FUNCION ADMINISTRATIVA..... 83
2.2.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO..... 106
2.3.- EL ACTO ADMINISTRATIVO.....126
2.4.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA..... 142

CAPITULO TERCERO
"BASES CONSTITUCIONALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INVESTIGACION Y AUDIENCIA EN MATERIA ADUANERA"
3.1.- CONCEPTO DE GARANTIA CONSTITUCIONAL..... 163
3.2.- SUJETOS JURIDICOS DE LA GARANTIA CONSTITUCIONAL..... 174
3.3.- LA SEGURIDAD JURIDICA..... 180

CAPITULO CUARTO
"LAS INFRACCIONES ADUANERAS"
4.1.- CONCEPTO DE INFRACCION ADUANERA..... 196
4.2.- CLASIFICACION DE LAS INFRACCIONS ADUANERAS..... 236
4.3.- LA INFRACCION DE CONTRABANDO 249
4.4.- LA INFRACCION DE PRESUNCION DE CONTRABANDO..... 282
4.5.- LAS INFRACCIONES DE ADQUISICION, ENAJENACION, COMERCIO, Y TENENCIA ILEGAL DE MERCANCIAS EXTRANJERAS.....292

CAPITULO QUINTO
"FASES QUE CONFORMAN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INVESTIGACION Y AUDIENCIA EN MATERIA ADUANERA"
5.1.- LA INSTRUCCION PREVIA..... 298
5.2.- EL PROCESO ADUANERO 406
5.3.- LA FASE RESOLUTIVA..... 439

CONCLUSIONES..... 448
BIBLIOGRAFIA..... 467

I N T R O D U C C I O N

EL PRESENTE TRABAJO TIENE POR OBJETO ANALIZAR LOS ASPECTOS PROCEDIMENTALES DE LA ACTIVIDAD ADUANERA, DESDE LA FASE QUE COMPRENDE EL - NACIMIENTO DE LA OBLIGACION FISCAL, HASTA EL MOMENTO EN QUE LA AUTORIDAD DETERMINA LIQUIDAMENTE EL MONTO DEL CREDITO FISCAL GENERADO - CON MOTIVO DE LAS OPERACIONES DE COMERCIO EXTERIOR.

SABEMOS QUE EN MEXICO COMO EN LA MAYORIA DE LOS PAISES EN VIA DE DESARROLLO, LA PRACTICA DEL COMERCIO EXTERIOR ES MUY IMPORTANTE, EN - VIRTUD DE QUE LOS BIENES DE CAPITAL NECESARIOS PARA EL SOSTENIMIENTO DE SU INFRAESTRUCTURA E INDUSTRIALIZACION GENERALMENTE NO SON PRODUCIDOS POR LOS MISMOS, Y TIENEN QUE SER IMPORTADOS DE LOS PAISES CON TECNOLOGIA AVANZADA Y ECONOMIA ALTAMENTE DESARROLLADA.

CON LA ACTIVIDAD ADUANERA EL GOBIERNO CONTROLA LA ENTRADA Y SALIDA DE MERCANCIAS EN TERRITORIO NACIONAL CON EL OBJETO DE VIGILAR LA -- SANA PRACTICA DEL COMERCIO EXTERIOR Y COMO PARTE DE LA POLITICA FISCAL ES EL MEDIO PARA RECABAR LOS IMPUESTOS GENERADOS POR LAS OPERACIONES DE IMPORTACION Y EXPORTACIÓN DE MERCANCIAS.

MEDIANTE EL CONTROL AL COMERCIO EXTERIOR, EL ESTADO ESTABLECE NORMAS PARA REGULAR EL TRANSITO DE MERCANCIAS Y CREA MECANISMOS PARA

VIGILAR SU ESTRICTO CUMPLIMIENTO.

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INVESTIGACION Y AUDIENCIA EN MATERIA ADUANERA ES UTILIZADO POR LA AUTORIDAD FISCAL PARA ACLARA CONDUCTAS DE CARACTER DOLOSO POR PARTE DE LOS PARTICULARES, Y QUE SE RELACIONAN CON LA OBLIGACION FISCAL QUE GENERAN LAS OPERACIONES DE IMPORTACION Y EXPORTACION DE MERCANCIAS.

EL ESTUDIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INVESTIGACION Y AUDIENCIA EN MATERIA ADUANERA, ES IMPORTANTE PARA COMPRENDER ALGUNAS DE LAS FACULTADES DEL PODER EJECUTIVO EN RELACION CON EL COMPORTAMIENTO DE LOS ENTES PARTICULARES, YA QUE EL ACTO JURIDICO QUE DA ORIGEN A DICHO PROCEDIMIENTO, ES LA VOLUNTAD DE NO CUMPLIR CON LAS CONDICIONES LEGALES QUE DETERMINA LA CARGA DEL CONTRIBUYENTE PARA EL PAGO DE LOS IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR O TAMBIEN LLAMADOS ADUANEROS.

CAPITULO PRIMERO.

"ASPECTOS GENERALES DE LA ADUANA MEXICANA"

1.1.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA ACTIVIDAD ADUANERA EN MEXICO.

1.2.- CARACTERISTICAS DE LA ACTIVIDAD ADUANERA EN MEXICO.

1.1.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA ACTIVIDAD ADUANERA EN MEXICO.

En el año de 1813, se leyó por primera vez ante el Congreso de Chilpancingo, la obra política de Morelos, intitulada "Los Sentimientos a la Nación Mexicana", representante del sentir de una época inundada de ideales de libertad e independencia. El artículo 16 del citado documento, reguló al comercio exterior bajo los siguientes lineamientos:

"Que nuestros puertos se franqueen a las naciones extranjeras amigas, pero que éstas no se internen al reino por más amigas que sean y solo haya puertos señalados al efecto, prohibiendo el desembarco a todos los demás, señalando el 10% en otra gabela a sus mercancías". (1)

Un año más tarde, el Congreso de Anáhuac expidió el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, también conocido con el nombre de Constitución de Apatzingán, de cuya redacción se puede observar lo avanzado del pensamiento político de la época. El artículo 108 señaló como facultad exclusiva del Supremo Congreso, entre otras, decretar las bases para el sostenimiento del comercio exterior.

(1) TENA RAMIREZ Felipe. "Leyes Fundamentales de México". 1808-1902. 11a. ed. Edit. Porrua S.A. 1982.

"Corresponde al Supremo Congreso, decretar la -- guerra, y dictar las instrucciones bajo las cuales haya de proponerse o admitirse la paz, las que deberán - regir para ajustar los tratados de alianza y comercio con las demás naciones y aprobar antes de su ratificación estos tratados." (2)

El artículo 115 determinó que el Supremo Congreso, era el facultado para determinar la creación de -- las Aduanas y señalar su ubicación dentro del territorio de la nación. El artículo 159 facultó al Supremo - Gobierno para celebrar tratados con las naciones ex--- tranjeras en materia de comercio exterior.

"Corresponde al Supremo Gobierno, publicar la -- guerra, ajustar la paz, celebrar tratados de alianza y de comercio con las naciones extranjeras, conforme al artículos 108, correspondiéndose con sus gabinetes en las negociaciones que ocurran por sí o por medio de -- sus ministros plenipotenciarios de que habla el artículo 104, los cuales han de entenderse inmediatamente -- con el gobierno quien despachará las contestaciones -- con independencia del Congreso, a menos de que versen asuntos cuya resolución no esté en sus facultades y de todo dará cuenta al mismo congreso." (3)

La Constitución de Apatzingán fué el primer ----

(2) TENA Ramírez Felipe. Op. Cit. Pág.
(3) Ibidém.

planteamiento político del pensamiento liberal del Estado Mexicano, ya que sus normas fueron influenciadas por la doctrina francesa de la división de los poderes.

En los artículos 50 y 110 de la Constitución de 1824, también llamada Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, se establecieron las facultades del Congreso General y del Presidente de la República en materia de Aduanas y de Comercio Internacional. Señaló como facultad exclusiva del Congreso, arreglar el comercio con las naciones extranjeras y entre los diversos Estados de la Federación, así como habilitar puertos, establecer Aduanas y designar su ubicación dentro del territorio nacional. El Presidente de la República estaba facultado para dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de alianza, tregua, neutralidad armada y comercio con la aprobación del Congreso General.

El artículo 162 dispuso el carácter federal del comercio exterior, en virtud de que los Estados de la Federación no podían imponer derechos de tonelaje, de puertos, ni contribuciones sobre importaciones y exportaciones sin la previa autorización del Congreso General.

En la Constitución de 1836, se reguló a la actividad aduanera y al comercio exterior bajo las normas

de un gobierno centralista; con respecto a los orígenes de esta Constitución, el autor Emilio Rabasa nos dice:

"En 1835, el gobierno se determinó acabar con el sistema federal. El Congreso, que de limitarse a reformar la Constitución, legalmente debía, según los preceptos de ésta, iniciar las modificaciones y dejar a las legislaturas siguientes la aprobación necesaria para su adopción encontró tardío y embarazoso el procedimiento y tuvo por más fácil declararse constituyente para dar una nueva carta de todo a todo." (4)

El nombre original de esta Constitución, fue el de "Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el día 15 de diciembre de 1836", aprobada en el año de 1836. En materia de comercio exterior y aduanas, la ley tercera estableció la facultad del Congreso General para dar al gobierno las bases y reglas para la habilitación de puertos y para fomentar los aranceles del Supremo Poder Conservador; facultó al Presidente de la República en términos del artículo 117, para habilitar o cerrar puertos, establecer o suprimir aduanas y formar los aranceles de comercio con base en las disposiciones fijadas por el Congreso General. Esta Constitución fué reformada por el Supremo Poder Conservador en el año de 1840, con base en el

(4) RABASA Emilio. "La Constitución y la Dictadura", citado por Daniel Moreno. "Derecho Constitucional Mexicano". 6a. ed. Edit. Pax-México. 1984. pág.132.

dictamen del 9 de noviembre de 1839, dejándose de aplicar en el año de 1841, con la firma del Convenio de -- Estanzuela.

En ese mismo año, se lleva a cabo una convocatoria para formar un nuevo Congreso Constituyente. En el año de 1842, se elaboraron dos proyectos de Constitución, que aunque nunca llegaron a concretarse en una - verdadera disposición jurídica, es interesante mencionar lo que se proponía en materias de aduanas y de comercio exterior:

a) Proyecto Uno de Constitución:
Señaló como facultad exclusiva del Congreso Nacional arreglar el comercio con las Naciones extranjeras y entre los diferentes departamentos - de la Nación, y tribus de Indios, así como habilitar puertos, y establecer Aduanas marítimas y fronterizas; señaló además, la atribución de fomentar y proteger a la Industria Nacional, otorgando autorizaciones o prohibiendo la importación de artículos que no se elaboraran o produjeran en el territorio nacional.

b) Proyecto Dos de Constitución:
Este segundo Proyecto tuvo disposiciones semejantes a las del primer proyecto, salvo en lo --

redactado en la fracción XXIV del artículo 79,-- que dispuso como facultad del Congreso Nacional, fomentar y proteger a la Industria Nacional, --- concediendo exenciones o prohibiendo la importación de los artículos y efectos que la perjudicaran, dejando a consideración del Congreso, la circulación de mercancías y efectos de origen -- extranjero dentro del territorio nacional.

Los proyectos de Constitución elaborados por los Congresistas, fueron calificados como "Códigos de Anarquía" y en contra de sus redactores, se creó el Acta - de Huejotzingo, firmada en la ciudad de Puebla, que -- fué el fundamento para crear las Bases Orgánicas de -- 1843.

"El gobierno se inclinó obediente ante su - - - propia farsa y ordenó la disolución de la Cámara por - un decreto que como quien dispone el acto más baladí - de simple administración, prevenía la reunión de una - junta de personas nombradas por el Ejecutivo, que se - encargaría de formar las Bases Constitucionales de la Nación, pero como la llamada Junta Nacional Legislativa, creyera menguados sus poderes si solo a tales Bases se limitara, se resolvió que daría de una buena -- vez una Constitución completa para el gobierno perpetuo de pueblos que ninguna autoridad le había conferido, y dió en efecto, la carta centralista que se cono-

ce con el nombre de Bases Orgánicas." (5)

Las Bases Orgánicas de 1843, son calificadas por su contenido, como el despotismo constitucional, ya que el gobierno central lo fué todo, los departamentos funcionaron como una administración municipal, en donde el Poder Ejecutivo era el encargado de todo el poder central.

En las materias de aduanas y de comercio exterior se reguló lo siguiente: la habilitación de puertos de cabotaje para el comercio exterior, asi como la facultad de dar al gobierno bases y reglas para la formación de aranceles de comercio exterior, que según el artículo 66, le correspondía al Congreso; el Presidente, era el funcionario autorizado para formas aranceles de comercio, siempre y cuando así lo hubiere autorizado el Congreso, en términos del artículo 87, fracción XV.

En el año de 1846, ante la inminente amenaza de invasión a nuestro país por parte de tropas norteamericanas y a causa de los conflictos entre el gobierno y los pobladores de la región de Texas, se restaura de nueva cuenta el federalismo, expidiéndose en ese mismo año el decreto mediante el cual fue restablecida la Constitución de 1824.

(5) MORENO, Daniel. "Derecho Constitucional Mexicano" 6ªed. EDITORIAL PAX-MEXICO. México, 1984. Pags., 141 y 142.

"Mientras se publica la nueva Constitución, regirá la de 1824, en cuanto no se oponga a la ejecución -- del plan proclamado en la Ciudadela de esta Capital, el día 4 del presente mes y lo permita la estricta posi--- ción de la República." (6)

En el año de 1853, llega Santa Anna nuevamente al poder debido a que fue postulado en la firma del Plan - del Hospicio con motivo de la celebración del Tratado - de Guadalupe por el cual México pierde gran parte del - territorio, se rompe con el orden constitucional, y no se organiza un nuevo Congreso, no se crea una nueva --- Constitución; ante esta situación se redactaron las Bases para la Administración de la República, hasta la -- promulgación de la Constitución el 23 de abril del año de 1853.

En este período se establece un régimen monárquico, semejante a las cortes europeas; la situación eco-- nómica del país era muy crítica, y a pesar de ello, --- nunca se procuró un verdadero plan para superar la crisis, no se promovió a la Actividad Aduanera, ni se practicó el Comercio Exterior, sino por el contrario se decretaron medidas disparatadas como lo manifiesta el autor Ignacio M. Altamirano:

"La libertad de prensa fue combatida, y desapa--- recieron varios periódicos, sobre todo los de ideas ---

(6) MORENO, Daniel. Op. Cit. pág. 145.

avanzadas. Otros vieron reducida por completo su ac--- ción; entre los primeros, el Monitor Republicano, y el Instructor del pueblo; entre los segundos el Siglo XIX. Además, el Erario Nacional seguía en grave crisis au-- mentada por los gastos del militarismo y el boato del gobierno. Para obtener ingresos se dictaron una serie de medidas que eran un dislate, como las contribucio-- nes sobre puertas y ventanas, o sobre tenencia de pe-- rros. Para aliviar la situación, el dictador Santa --- Anna, no encontró otro camino ante presiones de inte-- reses de los Estados Unidos, que vender el llamado te- rritorio de la Mesilla, entre el río Gila y los lími-- tes que luego dejaron a Sonora y Chihuahua, de más --- 130,000 kilometros cuadrados. El producto de la venta fueron diez millones de pesos." (7)

En el año de 1856, Don Ignacio Comonfort expidió el "Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexi cana", cuya vigencia fue planeada hasta la creación de la Constitución de 1857; el artículo 109 del mencionado documento, precisaba en materia de Comercio Exte--- rior lo siguiente:

"La propiedad raíz, la Industria fabril y el co- mercio extranjero, pagarán según las leyes y decretos del gobierno general, un impuesto común y uniforme en toda la República y los gobernados no podrán imponer -

(7) ALTAMIRANO, Ignacio M. "Historia y Política de Mé- xico" citado por Daniel Moreno. Op. Cit. pág. 151.

mayores derechos a estos ramos." (8)

El 12 de febrero de 1857, se creó una nueva Constitución que refleja lo avanzado del pensamiento liberal mexicano; en materia de Aduanas y de Comercio Exterior, dispuso: El Congreso, en términos del artículo 72 fracción IX, estaba facultado para expedir los aranceles de Comercio Exterior y el Organo competente para impedir el comercio oneroso entre los Estados. El Presidente tuvo la facultad de habilitar toda clase de puertos y establecer Aduanas marítimas y fronterizas, así como designar su ubicación dentro del territorio de la Nación según lo dispuso el artículo 85 fracción XIV.

Esta Constitución fué muy importante, ya que para la materia económica innovó la extinción de las alcabalas y de las Aduanas Interiores de jurisdicción municipal. El artículo 112, en correlación a la facultad de vigilancia del Congreso, prohibió a los Estados de la Federación, establecer derechos de tonelaje y de puerto, así como imponer contribuciones sobre importaciones y exportaciones. El artículos 124 determinó la extinción de las alcabalas y de las Aduanas Interiores en toda la República; este artículo estableció originalmente como fecha para cumplir lo que en él se disponía, el 1o. de enero de 1858, fecha que fue prorro--

(8) TENA Ramírez Felipe. Op. Cit. Pág. 36

gada en más de tres ocasiones, quedando hasta el año de 1917 con la siguiente redacción:

"Es facultad privativa de la Federación, gravar - las mercancías que se importe o se exporte, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo, y aún prohibir por motivos de -- seguridad y policía la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia, pero sin que la misma federación pueda establecer ni dictar en el Distrito y Territorios Federales, los impuestos que expresan las fracciones V y VI del artículo 111." (9)

La Constitución Política de 1917, es el instrumento original y renovador, en donde quedaron plasmadas -- alternativas de regulación social, política y económica del Estado mexicano. En materia de Comercio Exterior y Aduanas, esta Constitución señala las normas bajo las - cuales estas actividades deben de desarrollarse y que - forman parte de la estructura económica del país.

A) La fracción VII del artículo 73 de nuestra Carta Magna, establece la facultad exclusiva del Congreso de la Unión, para imponer las contribuciones que sean - necesarias para cubrir el presupuesto de la nación. Según lo dispone la Ley de Ingresos de la Federación, los

(9) TENA Ramírez Felipe. Op. Cit. Pág. 48

impuestos al comercio exterior por concepto de importaciones y exportaciones y los derechos aduanales entre otros, son preceptos que se ubican dentro de los listados de ingresos para la Federación.

B) La fracción XXIX-1 del mismo artículo 73, señala como facultad exclusiva del Congreso, establecer las contribuciones sobre comercio exterior y que es el fundamento constitucional de las leyes relativas a esta materia, como la Ley Aduanera.

C) También se faculta al Congreso para impedir que los Estados de la Federación establezcan restricciones al Comercio, situación que como ya se ha mencionado, es el resultado del proceso histórico que determinó la desaparición de las alcabalas.

D) Con respecto de las facultades del Presidente de la República en materia de Aduanas y Comercio Exterior, cabe señalar lo siguiente:

"En el Constitucionalismo moderno, diversos doctrinarios han llegado a un acuerdo en el sentido de que en el Estado se da la unidad de poder al mismo tiempo que hay diferenciación de funciones. En México, siguiendo una tradición que arranca desde la Independencia se ha consagrado en el artículo 49, la doctrina de la división de poderes, como se estipula en el capítulo I

del título tercero: "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial", para luego añadir que no podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación." (10)

Efectivamente, el pensamiento político mexicano, ha adoptado la teoría de la división de los poderes por la que se delimitan las facultades de cada uno de los órganos de gobierno; sin embargo, el propio artículo 49 en su párrafo segundo establece facultades extraordinarias para el Poder Ejecutivo, consistentes en que puede legislar con autorización del Congreso de la Unión en las situaciones previstas en los artículos 29 y 131 de la propia constitución:

El artículo 29, autoriza al Poder Ejecutivo Federal para que suspenda las garantías individuales en una región del país o en toda la República, en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro acontecimiento que ponga a la sociedad en peligro grave o conflicto, siempre y cuando vaya acompañado del consentimiento de los Secretarios de Estado, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, y la aprobación del Congreso de la Unión.

La suspensión de las garantías individuales, debe

(10) MORENO Daniel. Op. Cit. Pág. 386.

hacerse por un tiempo determinado, mediante prevencio-- nes de carácter general, y sin que ésta afecte a un so- lo individuo.

El artículo 131 de la Constitución, regula al Co- mercio Exterior Mexicano; originalmente este artículo - era de un sólo párrafo pero por decreto del día 30 de - diciembre de 1950, fué adicionado con el segundo párra- fo, el cual vino a suplir la deficiencia de anteriores ordenamientos, que no regulaban ni aseguraban la prácti ca del comercio exterior mediante la participación del Poder Ejecutivo Federal:

Artículo 131, Párrafo Primero: Facultades de la - Federación en materia de Comercio exterior: La Federa-- ción está facultada para gravar las mercancías que se - importen o exporten y a las que pasen por tránsito en - el territorio nacional, reglamentar en todo tiempo y -- aún prohibir por motivos de seguridad y policía, la cir culación de toda clase de efectos, cualquiera que sea - su procedencia. La Federación no podrá, en calidad de - gobierno del Distrito Federal, gravar con impuestos el tránsito de mercancías en términos del artículo 117 --- fracciones VI y VII de la Constitución, que señala que los Estados en ningún caso gravarán la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con im puestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas

locales. Tampoco podrán expedir, ni mantener en vigor - leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia - de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que es-- tas diferencias se establezcan respecto de la produc--- ción similar de la localidad, o ya entre producciones - semejantes de distinta procedencia.

Artículo 131, Párrafo Segundo: Facultades Extraordinarias del Ejecutivo en materia de Comercio Exterior: El Ejecutivo, tiene la facultad extraordinaria de legislar en materia de Comercio Exterior, con el objeto de - regular la economía nacional, siempre y cuando el Con-- greso de la Unión otorgue esa delegación.

Como lo hemos mencionado, el segundo párrafo del artículo 131 de nuestra Constitución, regula la facul-- tad legislativa del Ejecutivo en materia de impuestos - al Comercio Exterior y establece los requisitos para -- dicha delegación, y que consiste en el acto por el cual el Congreso concede al Ejecutivo facultades extraordi-- narias para legislar en los siguientes términos:

- Para aumentar, disminuir o suprimir cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas -- por el Congreso.

  Para crear otras cuotas para las tarifas de importación y exportación.

- Para restringir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos cuando lo estime urgente.

Este segundo párrafo, fué reglamentado originalmente por la Ley publicada el 5 de enero de 1961, llamada Ley Reglamentaria del Segundo Párrafo del Artículo 131 de la Constitución, que en sus seis artículos, reguló el mejor aprovechamiento de los recursos y señaló los aspectos más relevantes para fijar los montos máximos aplicables a determinadas importaciones, así como las facultades de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público , Comercio y las del Banco de México, sobre producción, precios del financiamiento del comercio exterior y en materia de infracciones de contrabando y hace un señalamiento de las mercancías prohibidas y restringidas.

Actualmente, el artículo 131 Segundo Párrafo de nuestra Constitución, se encuentra regulado por la Ley Reglamentaria publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de enero de 1986, cuyo objeto es regular y promover el comercio exterior, la economía del país y la estabilidad de la producción nacional. Para que cumpla efectivamente con esas metas, esta Ley concede al Poder Ejecutivo Federal tres facultades generales que son:

1.- Facultades relativas a las Cuotas Arancelarias:

- Aumentar, disminuir o suprimir las cuotas arancelarias de las tarifas de importación o exportación.
- Crear otras cuotas arancelarias para la importación o para la exportación.
- Establecer cuotas diferentes a las generales, en el caso de que existan compromisos internacionales que lo justifiquen. Estas facultades se ejercerán por decreto del Ejecutivo Federal y deberán ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

2.- Facultades relativas a establecer medidas de regulación o restricción a la importación o exportación de mercancías:

- En cuanto al requisito del permiso previo, en operaciones de importación, exportación temporales o definitivas e inclusive en zonas libres.

- Para determinar los cupos máximos de mercancías de importación o exportación en razón de los excedentes de producción y requerimiento de los mercados o Acuerdos o Convenios Internacionales.

- Prohibir la importación o exportación de mercancías: Las cuales se aplicarán a la exportación para asegurar el abasto de productos destinados al consumo básico de la población, el abastecimiento de materias primas a la Industria, el control de los recursos naturales no renovables de acuerdo con las necesidades del mercado interno y del internacional, para cumplir con tratados o convenios internacionales en materia de comercio exterior, para preservar la fauna y flora en peligro de extinción, o cuando sea necesario conservar los bienes de valor histórico, artístico o arqueológico. Estos mismos se aplicarán a la importación, con el objeto de corregir la balanza comercial o de pagos, cuando lo requiera el interés social de la economía nacional, para cumplir con convenios o tratados internacionales, como medida a las restricciones a la importación mexicana, aplicados en forma unilateral, en el caso de que las importaciones causen o amenacen causar un daño serio a los productores nacionales de mercancías similares.

- Establecer cuotas compensatorias, provisionales o definitivas a la importación de mercancías, en condiciones de práctica desleales de comercio internacional, mismas que se aplicarán con independencia del arancel que les corresponda. Esta ley

señala que debe entenderse como práctica desleal, según el artículo 7o., la importación de mercancías a un precio menor al de las mercancías idénticas destinadas al consumo en su país de origen o procedencia, y la importación de mercancías que en el país de origen o de procedencia hubieran sido objeto directa o indirectamente de estímulos fiscales, incentivos, primas subvenciones o ayudas de cualquier clase para su exportación, salvo que se trate de prácticas aceptables internacionalmente. En los casos de prácticas desleales al comercio exterior, las personas físicas o morales, estarán obligadas a pagar cuotas compensatorias para no afectar la estabilida de la producción nacional, obstaculizar el establecimiento de nuevas industrias o el desarrollo de las ya existentes; dichas cuotas serán fijadas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y que deberán ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación en forma de resolución. En relación a la práctica desleal, el artículo 10 señala que las personas físicas o morales que produzcan mercancías idénticas o similares a aquellas que se hayan importado bajo estas condiciones, podrán denunciar a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial los hechos que ameriten la determinación de una cuota compensatoria, siempre y cuando los afectados ya

sea por sí o en grupo, representen el 25% de la - producción nacional afectada; esta denuncia debe ser presentada por escrito y bajo protesta de decir verdad, y deberá contener: nombre y domicilio del promovente, el señalamiento de la actividad - industrial a la que se dedica, la descripción de la mercancía cuya importación se trate especificando su calidad comparativa a la producción nacional; el nombre y domicilio de los importadores o de las personas que pretendan importar las mercancías, señalar el país de origen de las mercancías o el país de su procedencia, la indicación - de los hechos y circunstancias que hagan presumible la existencia de prácticas desleales de comercio internacional; ante la denuncia, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial dictará provisionalmente una resolución dentro de un término de cinco días contados a partir de la fecha en -- que se reciba la denuncia, en donde se determine la cuota compensatoria a pagar y ordenará la práctica de una investigación administrativa y en tanto que ésta concluye, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público procederá al cobro de la cuota -- compensatoria, o en su caso a admitir la garantía que se otorgue conforme al Código Fiscal de la -- Federación. Una vez que haya concluído la investigación, misma que no deberá exceder de un plazo

de 30 días contados a partir de la fecha en que fuera dictada la resolución provisional, se dictará una de carácter definitivo que la confirmará, modificará o revocará, tomando en consideración y evaluando las manifestaciones hechas por los importadores o presuntos importadores, los denunciantes , así como el resultado de las investigaciones practicadas por la mencionada Secretaría de Estado. Las normas que regulan a este procedimiento son muy confusas, sobre todo a lo que se refiere a la resolución definitiva, ya que contrariamente a lo que dispone el artículo 12, el artículo 13 de la Ley que se analiza, señala:

"Concluída la investigación administrativa, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, dentro de un plazo de seis meses contados a partir del día en que surta efectos la resolución provisional, dictará la resolución definitiva que proceda, con base en la prueba en que hubiesen aportado los productores nacionales, los importadores de la mercancía de que se trata y los elementos que la Secretaría hubiese obtenido. Esta resolución también deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación." (11)

Las facultades del Ejecutivo para regular o res--

(11) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. 13 Enero 1986. Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior, Artículo 13, pág. 33 y 34.

tringir la importación o exportación de mercancía, corresponden al Secretario de Comercio y Fomento Industrial, y que en forma de Acuerdo o Resolución, son publicados en el Diario Oficial de la Federación, cuando se trate de cuotas compensatorias, oirá la opinión de la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior, quien será el órgano de consulta del Poder Ejecutivo Federal, y que deberá estudiar, proyectar y proponer criterios generales y modificaciones en materia de Comercio Exterior y estará integrado por los Organismos Públicos, dependencias y entidades que determine el propio Ejecutivo Federal.

3.- Facultades relativas a la restricción a la circulación o tránsito de mercancías por el territorio nacional; por causas de seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria, conservación y aprovechamiento de especies de animales o vegetales, que serán ejercidas por las dependencias del Poder Ejecutivo Federal que conforme a las Leyes y Reglamentos les corresponda hacerlo.

Esta Ley, además de señalar las facultades del Ejecutivo que hemos mencionado, establece las sanciones aplicables a las infracciones que se cometan en perjuicio del comercio exterior, de las cuales conocerá la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial ----

cuando sean distintas a las que regula la Ley Aduanera y las cuales son dos en términos generales:

Proporcionar datos o documentos falsos u omitir - los reales o alterarlos para obtener permisos de exportación o importación de mercancías, para pedir o eludir la aplicación del régimen de cuotas compensatorias o -- para cualquier otro trámite relacionado con lo que dispone la Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución.

Destinar la mercancía o bienes importados a fin - distinto para el cual se autorizó en el permiso de im-- portación.

El artículo 89, fracción XIII de la Constitución - Política de los Estados Unidos Mexicanos señala como -- facultad del Presidente de la República, habilitar toda clase de puertos, establecer Aduanas marítimas y fron-- terizas y designar su ubicación dentro del territorio - de la nación. Autores como Máximo Carvajal Contreras, - afirman que la facultad concedida al Presidente de la - República en el artículo 89, fracción XII de la Constitución es una facultad restringida, con apego estricto a la clasificación doctrinaria de las Aduanas y al res-- pecto dice lo siguiente:

"El precepto contiene una limitación histórica, - ya que solo regula a las aduanas marítimas y terrestres, unicos tráficos que en 1917 existían. Es necesario modernizarlos para incluir otro tipo de aduanas existentes, - como las aéreas, postales, interiores o de despacho, evitando la diferencia entre las señaladas en la Constitución y las no mencionadas en ella. " (12)

(12) CARVAJAL Contreras Máximo. "Derecho Aduanero Mexicano." Editorial Porrúa S.A. México, 1985. Pag. 145.

1.2.- CARACTERISTICAS DE LA ACTIVIDAD ADUANERA EN MEXICO.

Mediante la actividad aduanera, el Estado controla la entrada y la salida de mercancías en territorio nacional con el objeto de vigilar la sana práctica del comercio exterior, a la vez de que cumple con la recaudación de los impuestos, gravamenes y derechos, y fomenta el desarrollo económico de determinadas zonas del páís.

En relación a la actividad aduanera, el artículo primero de la Ley Aduanera, publicada en el Diario Oficial de la Federación en el año de 1981, vigente hasta el mes de junio del año siguiente, nos dice:

" Esta Ley, las de los Impuestos Generales de Importación y Exportación y las demas leyes y ordenamientos aplicables, regulan la entrada al territorio nacional y salida del mismo de mercancías y de los medios en que se trasportan o conducen, así como el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salída de mercancías.

Estan obligados al cumplimiento de las citadas disposiciones quienes introducen mercancías al territorio nacional o las extraen del mismo, ya sean sus propietarios o poseedores, destinatarios, remitentes, apoderados, agentes aduanales o cualquiera persona que tenga intervención en la introducción, extracción, custodia, almacenaje y manejo, o en los hechos o actos mencionados en el párrafo anterior." (13)

(13) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. 30 de diciembre de 1981.

El arancel, es el elemento más importante de la actividad aduanera, ya que es su instrumento de regulación, en virtud de que puede utilizarse como un medio para obtener ingresos, para orientar y regular al comercio exterior y a la política económica interna, por ello resulta correcto afirmar que el arancel aduanero es para el Estado un medio fiscal y un instrumento de política comercial.

La aceptación general del arancel como instrumento regulador del comercio exterior, fué impuesto por Alejandro Magno, que llevó a Europa después de sus campañas por la India. El término "arancel" se deriva de la expresión "Alanclacer" o registro de precios.

Los impuestos aduaneros, pueden clasificarse de acuerdo al tipo de operación de comercio internacional a que se refiere en:

a) Impuestos de Importación: son los gravámenes que se imponen a las mercancías extranjeras destinadas a su uso o consumo del país.

b) Impuesto de Exportación: Son aquéllos que se establecen a la exportación de determinadas mercancías nacionales.

c) Impuestos sobre el Tránsito: Son los gravámenes que se imponen a las mercancías procedentes de un

país extranjero y que van con destino a otro país ex-- tranjero

"El arancel de tránsito se refiere al paso de la mercancía por un tercer país. Se impone a los bienes - que proceden de un país extranjero y van destinados a otro país extranjero... Ha desaparecido prácticamente de la escena internacional desde el Estatuto de Barcelona de Libertad de Tránsito de 1921. En los primeros períodos de la historia, sin embargo se usó como una - fuente de ingresos por parte de las ciudades y los estados localizados en las rutas estratégicas del comercio." (14)

Desde el punto de vista de su procedencia, el -- arancel aduanero puede clasificarse en:

a) Impuestos Aduaneros Generales: Son los que se aplican indistintamente a todas las mercancías sin importar su país de procedencia, es establecido por la - ley y constituye la norma general.

b) Impuestos Aduaneros Convencionales: Los aranceles pueden ser el resultado de la convención o acuerdo de voluntades de dos o más países; tal y como lo es el caso de los aranceles del Gatt. Los países que adoptan este sistema negociado en su estructura orgánica,

(14) QUEROL C. Vicente. "El Arancel Aduanero, Mecanismo de Política Comercial." Edit. Pac, S.A. México. 1986. Pág. 36.

cuentan con una columna para el arancel convencional y otra para los productos no negociados. Los impuestos - convencionales siempre son más bajos que los generales, en virtud de que las naciones negociadoras se conceden ventajas recíprocas.

c) Impuestos Aduaneros Diferenciales o de Represalía: Se aplican en contra de países con quien se --- tiene rivalidades económicas o políticas, se caracte-- rizan por ser más elevados que los generales o establecidos en la Ley. El autor Delbert A. Snider dice que - los aranceles de represalia están vinculados al poder de la negociación comercial y que muy bien pueden ser catalogados bajo el siguiente señalamiento:

"La represalia puede ser apropiadamente denomi-- nada el argumento del infante: si alguien te golpea en la nariz, devuélvele el golpe, aunque pierdas los dientes delanteros en el pleito." (15)

d) Impuestos Aduaneros Preferenciales: Cuando se aplica una tarifa menor al producto que proviene de determinados países, significa que el impuesto es preferencial y que es el resultado de la negociación comercial entre países o de un proceso de integración internacional.

(15) SNIDER Delbert A. "Economía Internacional, Teorías y Políticas para el Desarrollo". Edit. Fondo de - Cultura Económica. México. 1979. Pág. 146-147.

1.2.1.- EL ARANCEL ADUANERO Y LA RECAUDACION FISCAL.

El Derecho Fiscal, es la rama del derecho que estudia los mecanismos y la estructura normativa de la recaudación de impuestos en un determinado régimen periódico. La palabra fiscal proviene del Latín "Fiscus" utilizada para designar el cesto donde se echaba el dinero que se iba cobrando a los contribuyentes. El autor español Dionisio Checa Santos, en relación del Derecho Fiscal nos dice:

"El Derecho Fiscal, es el conjunto de normas jurídicas que rigen la tributación, la gestión y la recaudación de la misma y de cuantos medios económicos dispone el tesoro público para subvenir las necesidades del Estado."(16)

El Tribunal Fiscal de la Federación, en su resolución de Pleno de fecha 16 de noviembre de 1937, se refiere a la materia fiscal como sigue:

"Debe atribuirse el carácter de fiscal, a cualquier ingreso del erario, a toda prestación a favor del Estado, sin que interese distinguir si el deudor es un particular, persona física o moral, algún esta-

(16) CHECA Santos Dionisio. "Derecho Fiscal". Instituto Editorial Reus, S.A. Madrid, España. 1956. Pág. 13.

blecimiento que tiene en cierto aspecto funciones estatales o algún ente público, ya sea Entidad Federativa u Organismo Municipal. Es decir lo que da el carácter de fiscal a un crédito, es la circunstancia de que un sujeto activo sea el poder público y no afecta el sujeto pasivo para precisar el carácter de prestación adeudada; el sujeto activo y no el pasivo, proporciona el criterio necesario para precisar si la relación jurídica es de naturaleza fiscal." (17)

El estado responde a la necesidad de la sociedad de vivir conforme a las normas jurídicas preestablecidas; debe organizarse para cumplir con fines determinados y sujetarse a un Sistema de Ordenación Financiera con el objeto de obtener recursos. La política fiscal es el manejo coordinado de los elementos de la Hacienda Pública, mediante el proceso de disponer los impuestos y los gastos públicos de manera que ayuda a amortizar las oscilaciones del sistema económico; la recaudación fiscal, es un instrumento para promover y acelerar el desarrollo económico, ya que por ésta, el Estado obtiene ingresos. Los impuestos son las prestaciones pecuniarias que los gobernados tienen que aportar con el objeto de cubrir las cargas públicas. El artículo 2o., fracción I del Código Fiscal de la Federación nos dice:

"Los impuestos, son las contribuciones estableci-

(17) FLORES Zavala Ernesto. "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas". 25 Ed. Edit. Porrúa Hnos., S.A. México. 1984. Pág. 20.

das en la Ley que deben pagar las personas físicas o - morales que se encuentren en la situación jurídica o - de hecho previstas por la misma y que sean distintas - de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo." (18)

La actividad aduanera es parte integrante de la política fiscal, ya que por su conducto, el Estado recauda los impuestos generados por las operaciones de - Importación y Exportación de mercancías de una frontera a otra. Algunos autores han definido a los impuestos aduaneros o de comercio exterior de la siguiente - manera:

"Es un impuesto indirecto que grava la importación, exportación y tránsito en el país de bienes, mercaderías o cosas, conforme a unas tarifas oficiales -- denominados Aranceles." (19)

"Son tributos y gravámenes aduaneros los derechos o impuestos y las tasas que el fisco nacional exige coactivamente de los obligados a su pago, como consecuencia de la importación, exportación de mercaderías a través de las fronteras del país o por la prestación de servicios." (20)

"Prestación pecuniaria que deben de pagar las --

(18) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. 31 diciembre de 1985.
(19) CHECA Santos Dionisio. Op. Cit. Pág. 111.
(20) FERNANDES Lalane Pedro. "Derecho Aduanero". Tomo I. Edit. Roque de Paluca, Buenos Aires, Argentina. 1966. Pág. 288.

personas físicas o morales que hacen pasar mercancías a través de las fronteras, costas o límites de un país determinado, sean nacionales, nacionalizadas o extranjeras, destinadas a ser consumidas respectivamente --- dentro del territorio nacional, impuesto de importa--- ción o fuera de dicho territorio, impuesto de exportación." (21)

Los impuestos al Comercio Exterior o Aduaneros - son indirectos, ya que generalmente son repercutibles y al ser parte de la estructura jurídica impositiva, - no sólo recaen sobre el ingreso, sino también sobre -- la producción, consumo, bienes y servicios, y tienen -- incidencia directa con el contribuyente; es exterior - porque afecta el tráfico internacional de mercancía y es de carácter real, porque guarda estrecha relación - con el valor de las mercancías, debido a este carácter real, un sector muy importante de la doctrina jurídica niega a los impuestos aduaneros su carácter fiscal y - afirman que en materia aduanera no existe carga impo-- sitiva, en virtud de que la relación crediticia no re- cae en contra de persona determinada, ya que el víncu- lo jurídico se da sobre una cosa, y por ello debe de - hablarse de cargas impuestas a mercancías que traspa-- san el linde aduanero.

Este criterio es equivocado, ya que si bien es -

(21) POLO Bernal Efraín. "Tratado Sobre Derecho Adua-- nero". Edit. Fondo Editorial Coparmex. México. -- 1978. Pág. 391.

cierto, los impuestos aduaneros gravan cosas, el víncu lo jurídico se da entre el Estado y la persona que por cuenta propia efectúa el movimiento de mercancías tras pasando el límite aduanero, tal y como lo afirma el -- autor Giuliani Fonrouge:

"El mismo Myrbach-Rheinfeld favorable al carác-- ter real de la relación aduanera, no pudo menos que re conocer, el referirse a otros impuestos con parecidos efectos, que existía una tendencia orientada "hacia la idea jurídica moderna de que sólo las personas pueden estar obligadas a una prestación" y por cierto la doc- trina más autorizada se pronuncia en este sentido, sin discrepancias, en cuanto a la obligación tributaria en general y a la aduanera en especial." (22)

Para la materia aduanera, las mercancías son los productos, artículos, efectos y otros bienes aún cuan- do las demás leyes consideren inalienables e irreduc-- tibles a la propiedad particular y constituyen el ins- trumento que determina el impuesto al comercio exte--- rior. Las mercancías responde ante el fisco federal en forma directa objetiva y preferente respecto de los -- impuestos, derechos, multas y gastos generados por las operaciones de importación y exportación.

El impuesto aduanero como toda carga impositiva,

(22) FONROUGE Giuliani. "Derecho Financiero". Vol. I. 3a. Ed. Ediciones de Palma. Buenos Aires, Argen-- tina. 1982. Pág. 351.

se conforma de elementos referidos al Sujeto, al Objeto, a la Base, a la Tasa o Tarifa.

El sujeto del impuesto aduanero, son todas aquellas personas físicas o jurídicas que solicitan a una aduana o lugar habilitado para tales efectos, al aforo o reconocimiento de las mercancías a importar o exportar, y son los que tienen la obligación de pagar el crédito fiscal por haberse ubicado en la situación jurídica o en el supuesto de la norma aduanera y es el Estado quien le impone la obligación o carga tributaria.

"El ejercicio del poder fiscal o sea la facultad de imponer cargas, puede ejercitarse a través de la Ley y en ese supremo principio está la base del derecho tributario." (23)

Los sujetos del impuesto al comercio exterior, son todas aquellas personas físicas o jurídicas que introduzcan mercancías al territorio nacional o las extraigan del mismo; la Ley Aduanera aclara que también serán sujetos de impuesto y obligados a su pago, la Federación, el Distrito Federal, los Estados, municipio y las entidades de la Administración Pública Paraestatal, Instituciones de Beneficencia Privada y Pública, Sociedades Cooperativas, aunque otras leyes o de-

(23) LERDO de Tejada Francisco. "Ensayo de Derecho Tributario". Edit. Jus, S.A. México. 1975. Págs. 19 y 29.

cretos señalan que dichos entes están exentos del pago de los impuestos federales.

Para determinar al sujeto activo de los impuestos al comercio exterior, se presume, salvo prueba en contrario, que la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de mercancías se realiza por:

a) Propietario o tenedor de las mercancías.
b) El remitente en exportaciones o el destinatario en importaciones.
c) El mandante, por los actos que haya autorizado.
d) Los propietarios y empresarios en medios de transporte, pilotos, capitanes y en general los conductores de los mismos, en caso de bultos sobrantes o faltantes en importación en relación a los consignados en los manifiestos o guías de carga.

Para el pago de los impuestos al comercio exterior, se considerarán como responsables solidarios:

a) Los mandatarios por los actos que personalmente realicen conforme al mandato.
b) Los Agentes Aduanales que intervengan personalmente o por conducto de sus empleados autorizados en el despacho.
c) Los propietarios y empresarios de medios de transporte, pilotos, capitanes, conductores -

de los mismos, cuando los mandatarios o agen-- tes aduanales no cumplan con las obligaciones que les imponen las leyes.

d) Los remitentes de las mercancías de las zonas libres al resto del país, por los impuestos -- que se deban pagar por este motivo.

Los responsables solidarios, estarán obligados a pagar los impuestos al comercio exterior, las demás --- contribuciones, accesorios, con excepción de las multas, que se causen con motivo de la introducción de mercan-- cías al territorio nacional o extracción del mismo.

El artículos 37 de la Ley Aduanera dice que en -- los casos de subrogación que estén autorizados, el ad-- quiriente de las mercancías asume las obligaciones de-- rivadas de la importación o exportación, y que establez can las leyes; el enajenante de dichas mercancías con-- forme a la fracción V del artículo 41 del citado orde-- namiento, son responsables solidarios del pago de los - impuestos al comercio exterior.

El objeto lo constituyen las operaciones propias del comercio exterior, es decir la entrada o salida del territorio nacional de mercancías,por lo que en este sen- tido se considera ilegal el tráfico de mercancías que - no se efectúa a través del despacho de la aduana.

La base gravable está determinada por las mercancías, las cuales están ubicadas en partidas arancelarias según sus propias características.

La tasa o tarifa es el elemento general de los impuestos aduaneros.

Con todo lo anterior, podemos decir que el impuesto aduanero, grava al comercio internacional, y se caracteriza por ser indirecto, en cuanto que el monto del gravamen o parte de él es trasladado al consumidor o usuario final quien en última instancia paga; constituye una forma de ingreso público y tiene por objeto proteger a la producción interna y estimular el comercio exterior.

El Arancel Aduanero es de carácter fiscal, cuando su principal objetivo es el de captar recursos para el Erario Nacional, sin embargo, en esta época no puede afirmarse que el sostenimiento de la economía nacional dependa del ingreso de impuestos derivados de las operaciones de comercio exterior como lo era anteriormente. A finales del siglo XIX, en los Estados Unidos, el impuesto aduanero fué el elemento más importante para el sostenimiento económico, en virtud de que el 90% de sus ingresos públicos totales provenían de las tarifas arancelarias. Actualmente, los países de precario desarrollo

económico, basan el ingreso público y su política de -- desarrollo en los impuestos aduaneros, en virtud de que por carecer de una infraestructura adecuada es más fá-- cil para ellos gravar el comercio exterior que el comercio interno:

a) Se afecta directamente el consumo de mercancías extranjeras (impuestos a la importación), en virtud de que no lo paga el fabricante extranjero, salvo en el -- caso de que los precios en el exterior descendieran por causa de la cuantía total de la tarifa, de tal modo que el gravamen aduanero fuera soportado directamente por - el productor, en lo que se introduciría al país el capital extranjero y se distribuiría el nacional.

b) Se pretende que los aranceles a la importación sean un medio eficaz para reducir el gasto nacional en el extranjero por la adquisición de bienes de otros países; sin embargo, con esta medida no se logra el ahorro en beneficio de la nación, ni que dicha cantidad ingrese al patrimonio del Estado, debido a los precarios --- instrumentos de control y recaudación fiscal; con la -- "barrera al gasto en el exterior" solamente se logra -- que esa cantidad sea gastada en su gran mayoría en el - interior, por ello, se duda del carácter fiscal del --- arancel.

c) El arancel como medio fiscal, es utilizado para gravar las mercancías, debido a la facilidad que representa para el Estado, obtener ingresos por la entrada o salida de artículos de puertos nacionales.

d) El arancel de exportación con fines fiscales - de recaudación, puede significar el empobrecimiento del país en el renglón de las exportaciones, ya que crea un círculo vicioso, que ocasiona la reducción y el menos-- cabo del ingreso del empleo y de la inversión en el --- área afectada.

En relación al carácter fiscal del arancel y del beneficio económico que se deriva de su aplicación, el autor Charles P. Kindleberger nos dice:

"Al establecer impuestos indirectos que refuercen las tarifas aduaneras debiera gravarse la producción -- interior (incluídas las exportaciones). Si el gravamen se aplica a la producción y todas las curvas de oferta del país son igualmente elásticas, un tipo fijo de im-- puesto no altera la producción. Si las curvas de oferta difieren, la perturbación del bienestar se minimiza gravando más las curvas de oferta menos elásticas, ya que ésto da lugar a una menor distorsión de la producción. Por la misma razón, si los impuestos se recaudan sobre el consumo, la distorsión ocasionada por la exacción de

una determinada cantidad de ingresos se reduce gravando más las curvas de demandas menos elásticas, ya que ésto minimiza la distorsión del consumo." (24)

1.2.2. EL ARANCEL ADUANERO Y EL COMERCIO EXTERIOR.

El comercio exterior permite la circulación de mercancías de un país a otro, procurando el desarrollo económico y fortaleciendo las relaciones políticas entre los Estados participantes. Desde el punto de vista del Derecho Internacional, la práctica del comercio exterior se justifica con la existencia de una comunidad de individuos y naciones; el autor Alfred Veldross señala que en sus orígenes, el comercio internacional fué exclusivo de los órganos públicos, pero debido al desarrollo del capital particular, este comercio ya no solo fué practicado por los poderes y órganos del Estado:

"Pero junto al comercio exterior oficial de Estado a Estado, fué desarrollándose poco a poco un tráfico de mercancías regular entre mercaderes y hombres de negocio privados, lo cual trajo consigo, con el tiempo, un entrelazamiento internacional más o menos intenso de economías nacionales. A esta clase de comercio internacional deben su origen muchas normas de derecho internacional privado". (25)

(24) KINDLEBERGER Charles, P. "Economía Internacional". 7a. Ed. Aguilar Ediciones, México. 1978. Pág. 112.

(25) VELDROSS Alfredo. "Derecho Internacional Público". Ed. Aguilar. Madrid. 1955. Traducción Antonio Truyol Sierra. Pág. 14.

Desde un punto de vista económico, el Comercio - Exterior se justifica con la existencia de la desigualdad de recursos naturales, del grado de habilidad humana para su explotación y de los medios materiales -- para hacerlo, en relación a esta justificación. Cabe - señalar algunos de los principios económicos en los -- que se sustenta la práctica del comercio exterior.

I. Principio de los Costos Comparativos.

Con esta teoría David Ricardo trata de explicar los beneficios de la práctica del comercio exterior -- bajo los siguientes razonamientos:

a) Con el comercio exterior, los países pueden - intercambiar bienes que produzcan por aquellos que carezcan.

b) Cuando un país sea superior a otro en todos - los aspectos, por el principio de escacez y asignación de recursos, se dedicará a la producción de mercancías que le reporten mayores dividendos, adquiriendo las -- que hagan falta de otro país. El país menos desarrollado adquirirá productos del país superior a un costo -- menor de lo que hubiera costado producirlos.

II. Principio de los Costos Decrecientes.

Este principio tiene su base en el caso de que -

dos países tengan un mismo nivel de producción en de-- terminados artículos, en este caso les convendrá pac-- tar para que cada uno de ellos produjeran artículos -- diferentes, con el objeto de aumentar la producción de productos y disminuir su costo:

"Si dos países que comercian entre sí intentaran producir por sí mismos lo que ahora importan cada uno del otro, los dos juntos no obtendrían con su actitud una cantidad de mercancías tan grande. El comercio ex- terior es en realidad un modo de abaratar la produc--- ción." (26)

El Comercio Exterior y la Actividad Aduanera es- tán muy relacionadas, esta última fue creada con el -- propósito de controlar y vigilar la sana práctica del Comercio Internacional. La Ley Aduanera vigente y su -- reglamento, fueron creados con la finalidad de agili-- tar los trámites aduaneros e impulsar la práctica del comercio exterior, tal y como lo menciona el primer -- párrafo del Considerando II del Reglamento de la Ley -- Aduanera.

"Que es propósito primordial de la nueva Ley --- Aduanera, la modernización de la estructura legal que rige al comercio exterior mexicano, orientada por los criterios de establecimiento de los nuevos mecanismos

(26) STUART Mill John. "Principio de Economía Política" Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 1978. Pág. 502.

aduaneros para apoyar la estrategia económica nacional expresada en el Plan Global de Desarrollo; una operación ágil de las importaciones y exportaciones de mercancías, la mayor eficiencia de las industrias de exportación y dar bases para la adecuación del servicio aduanero a los requerimientos del país." (27)

Conforme a los principios económicos que justifican la práctica del comercio exterior, México es un páis donde el intercambio comercial es imprescindible, ya que cuenta con bastos y muy variados recursos materiales y con mano de obra capacitable, sin embargo, no cuenta con los suficientes medios y recursos materiales para explotar y capacitar adecuadamente; debido a ésto, deberían crearse normas jurídicas más accesibles para la práctica del comercio exterior, medio para solventar los problemas económicos del país y hacer de la actividad aduanera un verdadero instrumento de control y regulación económica. En relación a ésto, cabe señalar que la actividad aduanera, fomenta la práctica del comercio exterior conforme a las pautas fijadas en las leyes; no puede fomentar el desarrollo de la economía nacional, en tanto que la estructura legal que rige la política económica en lo exterior y en lo interior no se lo permita.

Para el comercio exterior, el arancel aduanero --

(27) Diario Oficial de la Federación, publicado el 18 de junio de 1982. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Considerando del Reglamento de la Ley Aduanera.

constituye un instrumento para su orientación y sistematización. Como lo hemos mencionado, además del efecto tributario o fiscal, el Arancel Aduanero produce consecuencias políticas y económicas para el comercio exterior.

En el curso de comercio exterior de España se señala que "el arancel de aduanas recoge un concepto simple dentro de la teoría económica, pues es sencillamente un impuesto. Ahora bien, un impuesto con una finalidad concreta que lo señala del resto de los impuestos fiscales". Agrega, "en efecto, si bien es cierto que los orígenes de los impuestos de aduana tienen como finalidad el allegar fondos al tesoro, poco a poco van perdiendo esta primitiva función para convertirse en instrumentos económicos de primer orden en tanto cuanto se van a mostrar como valiosos medios de política económica, para preservar el empleo y el equilibrio del sector exterior." (28)

En efecto, la actividad aduanera como lo hemos mencionado, es sumamente importante para el desarrollo del comercio exterior, sin embargo, el Estado Mexicano ha sostenido con respecto al comercio internacional, una política equivocada, en virtud de que se han creado mecanismos que en lugar de beneficiar a las operaciones de importación y exportación de mercancías, han perju--

(28) QUEROL C. Vicente. "El Arancel Aduanero, Mecanismos de Política Comercial". Editorial Pac. México. 1985. Pág. 15.

dicado la práctica de éstas y han fomentado la crisis económica del país: en relación a ésto, es importante mencionar las diversas políticas de comercio exterior que pueden ser adoptadas, para regular la relación comercial que rige entre el particular y los gobiernos a nivel internacional y sus efectos:

I.- Política de Barreras Tarifarias y Arancelarias:

Los aranceles, son instrumentos de acción directa de la política de comercio exterior, y lo constituyen los impuestos a la importación y a la exportación, los cuales se encuentran determinados por dos elementos: la recomendatura que da el nombre a las mercancías, y la tarifa de importación o exportación, que señala el impuesto que debe de pagarse y el cual puede ser calculado por el concepto "Ad-Valorem" que es el porcentaje sobre el valor o por el concepto "específico" que es una cantidad fija sobre la unidad de medida, o por un sistema mixto, que como ya lo hemos mencionado, es utilizado en nuestro país. La tarifa se compone de una o dos columnas, en la "primera se detalla el Impuesto General, y en las otras, los llamados impuestos "preferenciales", que se otorguen a las mercancías, cuando existe un acuerdo o tratado comercial que así lo determine.

Los impuestos aduaneros son para el Estado un -- medio de control indirecto del comercio internacional, que a la vez le reditúa principalmente dos efectos --- económicos para el mercado nacional, y que son:

La protección arancelaria; y
El consumo

A) La Protección Arancelaria

Como lo hemos mencionado, tanto la actividad --- aduanera, como el comercio exterior, tienen la finalidad de promover el desarrollo y el intercambio económico. Desafortunadamente para la economía nacional este objetivo no se ha cumplido efectivamente, en virtud de que el Estado Mexicano, ha sostenido la noble pero equivocada política de protección, que ha tenido como principal consecuencia, que la producción nacional haya quedado fuera de la competitividad de los mercados internacionales, debido a la baja calidad y al elevado costo de producción de las mercancías que se producen; junto a esta política, la actividad aduanera ha sido - un medio coadyuvante, ya que se ha establecido un sistema arancelario que eleva el precio de los artículos producidos en el extranjero, mediante la imposición de gravámenes aduaneros.

La protección vía arancelaria tiene por objeto -- una reserva de demanda para la producción nacional, mediante el aumento del precio de las mercancías de pro-- ducción no nacional, añadiendo un elemento artificial - al precio del artículo importado, con el fin de hacerlo menos competitivo frente a la producción nacional:

"Constituyen impuestos o derechos proteccionistas los que tienen por finalidad proteger la producción nacional de la competencia del producto extranjero, el - cual se ha venido importando con poca o ninguna restricción. Su presencia en el sistema aduanero se explica o se justifica por el hecho de que se admite la existen-- cia en el país, de sectores de producción que operan a los derechos o impuestos proteccionistas, es pues la de elevar el precio del producto extranjero mediante la -- imposición de un gravamen aduanero, en el monto necesario para cubrir esa diferencia de costo a que se aludió anteriormente." (29)

En México, la política proteccionista vía arancelaria se ha venido practicando desde la época colonial; después del descubrimiento del continente Americano, el Papa Alejandro VI concedió a los reyes españoles la Bula Inter-Caetera de fecha 4 de mayo de 1493, por la --- cual se establecieron los límites de la zona española - que comprendía 100 leguas de las islas Azores y del ---

(29) POLO Bernal Efraín. "El Valor en Aduana". Tomo I. Ed. Pac, S.A. México. 1979. Pág. 26.

Cabo Verde de norte a sur; prohibía la práctica del comercio, así como la especulación comercial con mercancías sin la licencia especial otorgada por la autoridad española. El desacato a esta disposición se castigó con la excomunión.

La Cédula real "Carta de Burgos", expedida en el año de 1847, declaró libre del pago de impuestos aduanales, a las mercancías y artículos que trajeran los frayles que vinieran al territorio a poblar las tierras, privándose a el gobierno de los beneficios de la recaudación aduanal, con el objeto de fomentar la colonización.

En la Nueva España, el impuesto del almojarifazgo o diezmos del mar, fué muy importante para la colonia española, ya que mediante su aplicación se percibía tanto por la entrada como por la salida de mercancías:

"Para el comercio con la América Española, en almojarifazgo, fué establecido por Carlos V en 1543. Pagaba el 5% de su valor las mercancías importadas de España o exportadas a la Peninsula, así como las que eran llevadas de una colonia a otra, pagaba el 5% de su valor." (30)

En el siglo XVIII y a raíz de la conquista espa--

(30) Diccionario Enciclopédico Quillet-Grolier. México. 1982, Editorial Cumbres, S.A. Tomo I. Pág. 223.

ñola, se abrieron los puertos de Veracruz, Acapulco, -- Barra de Navidad y San Blas, con la finalidad de fomentar el comercio internacional por vía marítima por el - Océano Pacífico, Asia y Europa, lo que significó para - la monarquía Española el ingreso de dinero por concepto de derechos, y tributos respecto de las operaciones comerciales de venta e intercambio de mercancías de una - región a otra. En esta época, impregnada de un fuerte - ambiente mercantilista, el establecimiento de los im--- puestos sobre el intercambio de mercancías de una re--- gión a otra, no sólo representó el poderío económico de producirlas, sino también contar con los medios sufi--- cientes para ofrecerlas y llevarlas a las naciones --- extranjeras. Debido a ésto y a la fuerte competencia, - el comercio marítimo alcanzó pleno desarrollo.

Una vez que la Nueva España se independizó, se -- establecieron planes para fomentar y difundir el comercio, como muestra de la libertad económica y política - respecto de España. En ejercicio de la soberanía de la nueva nación, fueron 'abiertos y declarados libres los puertos para todas las embarcaciones del mundo', con la prohibición de "permitir la entrada de mercancías de -- origen extranjero que fueran también producidas dentro del territorio nacional", esto con el objeto de salva-- guardar los intereses económicos, la industria nacional y el comercio interno de México:

"¿Qué hizo México al independizarse? ¿Otorgó la libertad, abrió los anchos y fecundos cauces de la competencia, mostró el debido respeto al derecho individual? No por cierto, aunque el comercio se declaró libre y los puertos se abrieron a los buques de todas las naciones, se implantó desde el primer momento el régimen de las prohibiciones declarando vedada la importación de lo que producíamos o suponíamos poder producir." (31)

Como reflejo de esta política, en el año de 1821, fue publicado el primer arancel de México, llamado "Arancel General Interino para el Gobierno de las Aduanas Marítimas en el Comercio Libre del Imperio", en cuyo contenido se detallaron los artículos del extranjero que por sus características se consideraron como artículos de tráfico prohibido, con la finalidad de fomentar los producidos en el mercado nacional; entre estos artículos se encontraban la cera labrada, el tabaco en rama, el algodón, los encajes, las cintas y las sedas principalmente. Este arancel prohibía la entrada de productos que supuestamente México podía producir. Implantó una lista detallada de mercancías que podían ser importadas libres del pago de los impuestos, ya que su internación era benéfica para la industria, la minería y la agricultura nacional, entre las que se encontraban las maquinarias para la agricultura y la

(31) MACEDO Pablo. "Evolución Mercantil". Citado por Máximo Carbajal Contreras. "Derecho Aduanero". Ed. Porrúa, S.A. México . 1985. Pág. 58

minería, el azogue, los libros, cuadernos de pintura y escultura, animales vivos y plantas exóticas.

El Arancel, aportó el sistema del aforo, mediante el cual se reconocían y valuaban las mercancías para -- determinar los impuestos a la importación, misma que -- fué una importante aportación para el reconocimiento -- aduanero; en relación a éste, el autor Máximo Carbajal Contreras nos dice:

"También tenía una lista detallada de artículos - que podían importar cubriendo el impuesto de importa--- ción, para lo cual se seguía el Sistema del Aforo, es - decir se tomaba como base el valor de las mercancías -- fijadas en el arancel o el que fijaran los empleados --- respecto de los efectos no comprendidos en la tarifa, - cobrándose como único derecho, el de un dos por ciento del Aforo, que debería pagarse dentro de los 90 días -- siguientes a la importación." (32)

La plata y las tinturas vegetales, fueron los artículos de exportación más importantes en el siglo XIV: la plata acuñada, en barra quintada o labrada y el oro acuñado, alcanzaron volúmenes considerables de exportación en los años veintes.

En el arancel de 1924, se incrementaron en 56 los artículos cuya importación era prohibida, además de que

(32) CARBAJAL Contreras Máximo. "Derecho Aduanero". --- Editorial Porrúa, S.A. México. 1985. Pág. 59.

se adoptó un sistema de represalias relativas al deco-- miso de las mercancías en los siguientes casos:

- Cuando traspasaran el límite aduanero sin que --- presentaran el manifiesto general que amparara -- las mercancías.
- Cuando se tratare de mercancías prohibidas o "estancadas".
- Cuando hubiese un exceso de ellas.
- Cuando circularan sin la documentación oficial -- expedida por la Aduana de entrada.

El 16 de noviembre de 1827, señaló que podían entrar todas las embarcaciones a los puertos habilitados de los Estados Unidos Mexicanos, siempre y cuando no -- hubiese conflicto o guerra con alguno de ellos; abolió el derecho de anclaje, y el de anería, se prohibió que los buques extranjeros practicaran el comercio de escala y cabotaje y señaló por primera vez el establecimiento de las Aduanas Fronterizas.

El arancel de 1829, está enormemente influenciado por las normas de carácter proteccionistas, ya que dentro de las listas de las importaciones prohibidas, se - encontraban mercancías de las más importantes dentro -- del renglón alimentario y productos manufacturados, como los instrumentos y herramientas de labranza necesa--

rios para el desarrollo de la agricultura.

En el año de 1837, se crea un nuevo arancel que a diferencia del de 1827 prohibió la entrada de artículos para la labranza, fundidos en fierro, los de cobre, labrado, carey, concha y barro; el sebo de bruto y las prendas de vestir. Disminuyó en un 10% las tarifas del arancel y prohibe el comercio de cabotaje y a escala en los puertos marítimos del territorio nacional, para las embarcaciones extranjeras.

El 4 de octubre de 1845, se promulga un nuevo --- arancel denominado "Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas", en donde se establecieron los puertos de San Blas, Tampico, y el del mar del Sur, utilizados principalmente para la práctica del comercio exterior. También estableció la creación de la Junta de - Aranceles para consultar sobre las dudas que ocurran en su observancia", formada por cuatro empleados de Hacienda, dos comerciantes de pública honradez, y una persona designada por la entonces Secretaría General de Industrias. Este organismo fué competente para conocer los - asuntos relacionados con la no aplicación de la pena de comiso por causa de ignorancia o equivocación involuntaria; resolver la aplicación de un derecho o un impuesto a determinada mercancía; establecer la regla general aplicable en los casos de discrepancia en el ajuste de

derechos por clase o medida de extensión o de precio en las mercancías, o de mercancías novedosas.

En el año de 1872, se estableció un nuevo arancel, creado por Don Matías Romero, ministro de Hacienda de la época, en la cual se establecieron los siguientes derechos: Importación, mejoras materiales, de ferrocarriles, internación, de contraregistro, municipales, el de un peso por ocho arrobas (o de peaje), de exportación sobre metales preciosos, de consumo de algodón y tabaco. Junto a este arancel, regulaba el reglamento, que entre otras cosas estableció los puertos habilitados para la práctica del comercio exterior, las aduanas fronterizas y los puertos de cabotaje:

"Los puertos que podían recibir mercancías de comercio exterior fueron: en el Golfo de México, Campeche, Coatzacoalcos, Frontera, Isla del Carmen, Matamoros, Progreso, Tampico, Tuxpan y Veracruz. En el Océano Pacífico, Acapulco, Guaymas, La Paz, Mazatlán, Manzanillo, Puerto Angel, Salina Cruz, San Blas, Soconusco y Tonalá" (33)

El 8 de noviembre de 1880, entra en vigor un nuevo arancel, formado de 29 capítulos y 113 artículos, el cual presenta como novedad dos sistemas para el cobro de impuestos sobre las mercancías; el específico y el Ad-valorem; estableció la libre importación de maquinaria y materiales para dar impulso a la industria, la

(33) CARVAJAL Contreras Máximo. Op. Cit. Pág. 82.

agricultura, la minería, las ciencias y las artes.

El 25 de marzo de 1884, se expide la "Ley para - regular el tráfico y el despacho de mercancías que conduzcan los Ferrocarriles de la República", que es el - fundamento jurídico de las Aduanas Interiores o de despacho, siendo las primeras en su tipo la de la ciudad de Victoria, la de Monterrey, Saltillo, Chihuahua y la de la Ciudad de México. En el año de 1885, se deroga el - arancel de 1880, y se crea "La Ordenanza General de -- Aduanas Marítimas y Fronterizas", que constaba de 17 - capítulos, 450 artículos y dos anexos; el primero es-- tablecía la tarifa de los derechos y el segundo un vocabulario y su aplicación.

La Ordenanza de 1887, facultó al Ejecutivo Federal para determinar sanciones y derechos en el tráfico de mercancías que se importaran para la prestación de un servicio público, para autorizar el despacho de mercancías en diferente aduana a la que viniera consignada: en los casos en que existieran circunstancias es-- peciales que así lo exigieran; podía interpretar los - artículos de la tarifa con la finalidad de hacerlos -- uniformes y poderlos aplicar en toda la República. Esta Ordenanza además, corrigió defectos de anteriores - ordenamientos; aumentó el número de artículos libres, y fue sustituida por una nueva que se denominó "Orde--

nanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de 1891", la cual reguló a las operaciones de Importación, Exportación, Reexportación, el Tránsito y el Depósito. Señaló la obligación de acompañar con la factura los productos que se internaran en la República, misma que debería redactarse en castellano y contener por separado los pesos brutos, los netos y los legales, y debería presentarla certificada por autoridad consular mexicana, ya que la falta de dicho manifiesto podría sancionarse hasta con una multa de quinientos pesos.

Muchos doctrinarios afirman que a mediados del Siglo XIX, comenzó para México la época de proteccionismo más estricto; señalan que las importaciones realizadas entre 1821 y 1872 se caracterizaron principalmente por bienes de consumo elaborados y en menor medida por bienes de producción, ya que más del 90% de las importaciones la constituían las ropas, artículos mercadería, ferretería, vinos, loza, papel y herramientas. Afirman que más adelante, como medida para proteger a Industriales y artesanos nacionales en estas ramas y disminuir el grado de importación de artículos, fué establecido un Sistema Jurídico que los protegía de la competencia de los artículos provenientes del exterior, tal como fué el caso de la Industria Textil.

"Como una manera de proteger a los artesanos y a la

incipiente industria textil nacional de la competencia extranjera, se dictó en principio una serie de leyes y decretos que gravaron duramente el ingreso de textiles procedentes del exterior y que más tarde prohibieron - totalmente la entrada al país de tejidos importados -- semejantes a los nacionales." (34)

Aunado a ésto podemos afirmar que el siglo XIX - fué la época de plenitud y desarrollo del sistema proteccionista de Estado para la industria nacional; como se mencionó, los aranceles de la época se caracterizaron por estar sumamente impregnados de normas prohibitivas que constituyen un impedimento para el desarrollo económico del país, ya que no se autorizó la importación de artículos y productos necesarios para fomentar e impulsar la incipiente Industria, Minería, Agricultura, a pesar de que dichos artículos no se producían y ni existían en el país.

"Sustituir importaciones con altas protecciones directas o indirectas, es signo de impotencia competitiva en lo interno y en lo externo, siendo síntoma de un desarrollo precario, que se acentúa en medida que - se acrecienta la necesidad de proteger al mercado nacional de la competencia extranjera." (35)

En esta época, sabemos que la protección a la --

(34) HERRERA Canales Inés. "El Comercio Exterior en México 1821-1875". Editado por el Colegio de México. Centro de Estudios Históricos. México. 1977. Pág. 52.

(35) TORRES Gaytán Ricardo. "Teoría del Comercio Internacional" 12º ed. Editorial Siglos XXI. México. - 1984. Pág. 9.

Industria Nacional, en nuestro país, no ha tenido buenos resultados; sin embargo, el proteccionismo es un sistema político fiscal, que bien aplicado es de resultados favorables para la economía nacional; muchos autores señalan que el sistema de protección mexicano, justifica su existencia si se toman en consideración las siguientes circunstancias:

a) La contigüedad de México con los Estados Unidos de Norte América, que es el país con más alto desarrollo económico, y político en el mundo, además de que comparte con él una frontera de 3,200 km., restringiendo la libertad de acción económica del mercado mexicano.

"Entre los factores que contribuyeron a darle especificidad al problema del comercio exterior mexicano del siglo XIX, podemos señalar su proximidad geográfica con los Estados Unidos y el Mar Caribe en un período de expansión territorial y comercial de los norteamericanos y sus vinculaciones económicas con Europa. Para México ésto significó estar a merced de las fluctuaciones del mercado internacional y una dependencia doblemente fuerte: por un lado, la agresividad comercial y expansionista de Norteamérica, por el otro, las vicisitudes del mercado mundial." (36)

(36) HERRERA Canales Inés. Op. Cit. Pág. 4.

b) El largo período de crecimiento económico nacio-- nal sostenido.

En el período de posguerra y a nivel mundial, la política de industrialización se orientó para restituir las importaciones y procurar el intercambio comercial, por lo que también en México, los instrumentos fiscales aplicados coordinadamente con la Ley de Fomento de In-- dustrias Nuevas y Necesarias, se orientaron a ese fin; sin embargo, no se crearon los mecanismos adecuados para sostener ese nuevo sistema económico, ya que la protección seguía otorgándose sin prestar consideración al costo de los productos locales respecto de los que se - dejaban de importar, también fué evidente la falta de -- flexibilidad, ya que no se negoció la reducción de aranceles ni las trabas internacionales para promover la -- exportación de nuestros productos.

"Entre 1940 y 1945, el objetivo principal fué la recaudación tributaria. Los impuestos sobre las importaciones y las exportaciones, aportaban una parte muy --- considerable de los ingresos fiscales, tanto que eran - fáciles de recaudar. Durante este período, México tenía una superavit en cuenta corriente en todos los años y - pudo acumular una reserva considerable, de modo que apenas se prestó al objetivo de la balanza de pagos. A parte de dar lugar a una importante demanda externa de --

materias primas. La segunda guerra mundial, también estimuló la producción interna de una gran variedad de -- productos manufacturados, que en esos momentos eran difíciles de obtener en el exterior. A pesar de ello, los aranceles fueron elevados ligeramente, con el propósito de proteger las industrias manufactureras locales." (37)

Los Aranceles proteccionistas, podemos clasificarlos desde el punto de vista de los efectos y repercu--- ciones económicas y de comercio exterior, como lo son, los que se aplican a la industria naciente en decaden-- cia, etc., siendo los más significativos los aranceles de represalia: El poder de negociación de los países, - determina que sea su economía la que aplique la repre-- salia. La represalia, es el aumento de las exigencias - arancelarias a un determinado país o a las mercancías - que provengan del mismo, por causas de política inter-- nacional. El autor Delbert A. Snider, señaló que la represalia puede ser denominada propiamente como el argumento del infante "Si alguien te golpea la nariz devuelvele el golpe, aunque pierdas los dientes delanteros en el pleito", por lo que bajo este argumento, el arancel de represalia debe aplicarse:

- Como amenaza, para obtener la reducción de sus tarifas arancelarias.
- Reduciendo los aranceles, para disuadirlo para -- que no reduzca los suyos.

(37) BALASSA Bela y Colaboradores. "Estructura de la -- Protección en Países en Desarrollo". Banco Inter-- americano de Desarrollo. Edit. Cemla. México. 1972. Pág. 232.

El arancel como medida económica, juega un papel muy importante, para mantener controlado y equilibrado el comercio exterior, pero contrariamente a esto, puede significar un caos al comercio internacional, cuando no exista respuesta a las alzas arancelarias, mediante el alza de los aranceles propios.

B) El Consumo

Todas las barreras al comercio, afectan la competitividad de los productos, ya que su presencia en determinadas áreas, distorciona, entorpece, dilata o impide el flujo del comercio, de tal forma que disminuye la atracción y el consumo de determinados productos provenientes del exterior. Al igual que la protección, el consumo es un efecto económico en el mercado nacional, derivado de gravar a las importaciones como un medio de control indirecto del Estado; cuando disminuye el consumo interno de los productos extranjeros que son gravados con impuestos aduaneros, se fomenta el consumo interno de los artículos nacionales y la producción de los mismos.

Sin embargo, promover el consumo de los productos nacionales mediante la utilización y aplicación de gravámenes altos en contra de los artículos extranjeros además de provocar un efecto proteccionista estimula el contrabando. Esta medida es benéfica, cuando se aplica

a los bienes de capital, de consumo duradero y de primera necesidad y para ello es necesario elaborar estudios de mercado con el objeto de determinar el grado de demanda y la clase de artículos a beneficiar con esa medida, estableciendo el tipo y clase de gravamen a aplicar.

En sentido contrario, la imposición de gravámenes a la importación, también trae consecuencias negativas para el consumo, ya que lo reduce respecto de los artículos extranjeros. Independientemente de ello, no se fomenta el consumo en el mercado interno ya que el que quiera seguir disfrutando del producto extranjero deberá pagar el precio incrementado por la aplicación de los impuestos.

"El estudio de la carga del arancel de importación reviste muchos factores. Desde que afecta directamente a los precios, afecta el consumo. Sin duda, el arancel altera la oferta de la mercancía importada y produce una reacción en cadena en que se altera el precio,el consumo y en definitiva el comercio internacional. El consumidor doméstico en esas circunstancias, verá elevado el precio de la mercancía importada, pero también si hay alguna producción doméstica, se elevarán los precios y las ventas de la producción doméstica." (38)

(38) DINKLEBERGER Charles P. Ob. Cit. Pág. 109.

El efecto consumo de los gravámenes aduaneros, -- puede ser utilizado en beneficio de la economía nacio-- nal: ya que al imponerse cargas arancelarias a mercan-- cías de origen extranjero, puede fomentarse el consumo de artículos nacionales pero si en verdad se quiere que la producción nacional sea fructífera, también deberán ser adoptadas medidas tales como la implantación de gravámenes internos para que los productores se vean obligados a fabricar o producir mercancías de buenas cali-- dad, y con ello hacer que el juego de competencia se -- desarrolle en forma justa y equilibrada en beneficio -- del consumidor y de la economía nacional.

II. Política de Barreras no Tarifarias:

Las barreras no tarifarias las constituyen todos los medios, ya sean públicos o privados de carácter no arancelario, que hacen que el nivel de --- rendimiento del comercio exterior se vea reducido en relación a los rendimientos favorablemente económicos, siendo instrumentos de acción directa -- para obstaculizar la sana práctica del comercio - exterior.

a) Prohibición para Importar o Exportar:

La prohibición es una medida que impide el paso -

por la frontera nacional de ciertas mercancías, ya sea por causas de seguridad pública, moral, cultural, salud, vegetal o animal, y tiene como efecto el embargo de las importaciones en caso de desobediencia.

b) Requisito de Permisos Previos o Licencias:

El permiso de importación es una barrera al comercio exterior, ya que a pesar de su alto grado de eficacia operativa, no permite el adecuado control de sus propios efectos económicos. En México, desde el mes de julio de 1985, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial liberó a más de 300 fracciones arancelarias, con el objeto de darle auge al comercio exterior y como medida económica interna, garantizando el abasto oportuno y adecuado de las mercancías.

Los productos, en cuya fracción arancelaria de la tarifa del Impuesto de Importación sujeta al permiso previo, se le denomina "Mercancías Restringidas".

El sistema de Permisos y Licencias concede a la autoridad administrativa, la facultad de retener en la frontera el producto que se pretenda importar, cuando no se cumpla con ese requisito.

La doctrina señala que la fijación del permiso --

previo, como requisito a la importación de determinadas mercancías, es una forma directa de protección a la industria nacional, y crean un sistema monopólico sobre la parte del mercado inasequible para los productores extranjeros.

c) Subsidios a la Exportación:

El subsidio tiene por objeto estimular la economía nacional, eliminar las desventajas industriales, sostener niveles de empleo, fomentar el desarrollo económico de determinadas zonas y la redistribución geográfica de la industria:

"Para el artículo 303 de la Ley de Comercio de 1974 de E.U.A., es subsidio el apoyo, cualquiera que dé, bien se trate del gobierno , una entidad privada y otro; puede ser por pago directo o indirecto; puede aplicarse a la producción y a la exportación de un artículo; que puede ser importado con las mismas características con que salían del país o haber sido alterado mediante un proceso de transformación o por otro. Se trata, pues, de una calificación muy amplia en que caen bajo el concepto de subsidio no sólo en los desembolsos económicos, sino los propios apoyos de asesoría, las exenciones de impuestos obviamente, así como las tasas de cambios preferenciales, los contratos gubernamentales con

privilegios especiales y todo tratamiento favorable." (39)

Los subsidios pueden ser aplicados en dos formas:

1.- En la Unidad monetaria, el subsidio incrementa el ingreso o aminora los costos para el -- exportador.

2.- Mediante apoyos promocionales, el subsidio -- consiste en exonerar de aranceles a las exportaciones de bienes de capital e insumos.

La protección es barrera del comercio internacional, porque disminuye el costo real del producto en el exterior.

d) Monopolio Comercial de Estado:

Esta barrera al comercio exterior, se da cuando - se señala que con respecto de determinados productos y mercancías, solamente se practicará en comercio oficial para la importación o exportación.

e) Subsidios a la Producción:

Se otorgan como ya lo hemos mencionado, para ----

(39) QUEROL C. Vicente. Ob. cit. Pág. 103.

promover el desarrollo de áreas deprimidas, las industrias y el nivel de empleo. Es barrera al comercio exterior, ya que influye directamente en la cantidad de productos subsidiados que se exporten.

III. Política de Barreras Financieras:

Al igual que toda barrera, la financiera tiene por objeto reducir el flujo de productos y servicios, mediante la restricción al movimiento internacional del pago de productos y servicios o al uso del capital financiero, de entre estas barreras financieras, ocupa un lugar muy importante el control de cambios.

a) Control de Cambios:

En los sistemas de control de cambios, las transacciones económicas y financieras de un país al exterior, están sujetas en términos generales, a la aprobación previa del país o nación que ejerce el control.

Las características principales del control de cambio como barrera el comercio exterior son las siguientes:

I. El gobierno maneja por completo el mercado de las divisas que provienen de las operaciones de exportación de mercancías.

II. Los permisos de exportación son los medios que - aseguran la percepción de divisas.

III. Se adoptan medidas que prohiben la exportación- de capital y solo se autorizan las cantidades para el pago de intereses y amortizaciones de capital.

IV. El control de cambios, se adopta en regímenes donde hay una fuerte fuga de capitales.

V. El gobierno adquiere un verdadero monopolio en el mercado de divisas, con el objeto de que no se vea afectado su interés patrimonial.

VI. El control se ejecuta mediante un sistema que aplica tasas discriminatorias de cambio a la moneda, - según se aplique a importaciones o exportaciones - movimientos de capital o partidas corrientes.

La aplicación del control de cambios como barrera financiera al comercio exterior opera de la siguiente- manera: El ingreso racional de un país procede de la -- producción de los artículos y servicios que se colocan tanto en el mercado interno como en el externo; la tasa de cambio traslada los precios nacionales a los precios de los productos extranjeros y viceversa. Dichos precios pueden también ser modificados en virtud de los -- aranceles de importación, de las barreras no arancela-- rias y de los subsidios, tanto para las importaciones - como para las exportaciones.

Cuando algún país tiene un déficit de pagos significativos, verá disminuidas sus reservas monetarias, así como los medios para procurar efectuar el pago de sus compromisos internacionales con motivo de la adquisición de productos en el exterior; el autor Vicente Querol C. señala que es importante corregir la balanza comercial, mediante el siguiente procedimiento:

" Una balanza comercial puede, en términos teóricos, ser apoyada por:

a) Restricciones a las importaciones a través de algún tipo de barrera arancelaria, financiera u otra no arancelaria;

b) Promoción a las exportaciones por subsidios de naturaleza directa o financiera.

c) Uso del sistema de tasa de cambio para influir en la balanza comercial, por ejemplo, tasas múltiples de cambio o una devaluación que pueda alterar la relación de los precios domésticos a los foráneos;

d) Uso de todas las medidas anteriores." (40)

(40) QUERO, Vicente. Op. Cit. Pág 111.

1.2.3.- MECANISMOS DE APOYO AL COMERCIO EXTERIOR.

- México debe incrementar y sostener los incentivos a las exportaciones eliminando permisos de exportación, incrementando y generalizando el sistema de subsidios a la exportación, que es una forma de estimular la economía nacional, y que a pesar de que es considerada como una barrera a la práctica del comercio exterior, es en lo interno, una medida favorable para promover la industria nacional, misma a la cual, deberán de suprimirse otro tipo de ayuda que sea distinta al subsidio, esto con el objeto de presionarlas para que eleven el nivel de calidad de sus productos para beneficio del mercado interno, y para que sean competitivos en el exterior.

- Crear medidas para que el sacrificio fiscal se vea compensado:

  Ya hemos analizado el carácter fiscal o tributario del arancel aduanero, no es en sí, la forma de recaudación más importante, ni el que determina los ingresos del Estado, en virtud de que hay rubros de recaudación más significativos; no obstante lo anterior, deben ser creados medios cuyo resultado económico para el Estado compense la no --

percepción de los impuestos al comercio exterior-- cuando se apliquen los subsidios, es decir, que el sacrificio de la no percepción de impuestos al comercio exterior sean el motor impulsor para crear otras fuentes de ingresos, como la creación de industrias nacionales de importancia en el exterior, fomento a las inversiones, aumento en la producción y calidad de bienes y servicios.

- Que los subsidios a las exportaciones, vayan acompañados de la reducción de los niveles de protección.

Como lo hemos manifestado, la protección puede ser un factor positivo, siempre y cuando se persiga el desarrollo de la producción nacional en el ámbito de una justa competencia con los artículos extranjeros. Sin embargo, esto no sucede así, ya que la política proteccionista vía arancelaria, grava con impuestos altos a la importación de productos que puedan perjudicar el campo de acción de los nacionales, creando sobre el comercio exterior una práctica negativa; sin que ello estimule las exportaciones, sino por el contrario, las afecta por la seguridad de consumo dentro del mercado interno.

- Eliminar la protección arancelaria excesiva y gra-

dualmente liberalizar las cuotas de importación -- como medida para mejorar las operaciones de comercio exterior.

Como ya lo mencionamos anteriormente, la protec--- ción excesiva mediante la aplicación de los arancel es, desajusta la economía de un país, ya que produce que los productos importados lleguen a pre--- cios ligeramente superiores a los de los naciona-- les, creando un desequilibrio comercial, y no un - beneficio económico, en virtud de que no existe un régimen fiscal y medio de control adecuados mediante los cuales el Estado perciba realmente ingresos respecto del consumo interno, y por el contrario - recauda una mínima parte de la improtación, gene-- rando con ésto los contrabandos, y la práctica de los hechos ilícitos tendientes a evadir al Fisco - Federal.

- Proteger a las industrias en crecimiento y pleno - desarrollo en períodos temporales.

Es justificable el argumento de proteger la industria incipiente o en pañales; según lo afirmó John Stuart Mill en la primera edición de su libro ---- "Principios de Económia Política"; que el único -- caso donde los derechos a la importación deben ser defendibles o protegidos, en cuanto dichos impues-

tos sean aplicados en forma particular o temporal a una nación joven, con el objeto de establecer nuevas industrias que beneficien al país.

- Impulsar a la Industria Maquiladora. México es país potencialmente maquilador, con amplios recursos naturales y mano de obra capacitable, además de que por su situación geográfica, comparte su frontera con los Estados Unidos de Norte América.

- La incorporación de México al G.A.T.T.

En el Diario Oficial de la Federación del 29 de octubre de 1986, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se aprueba el protocolo de adhesión de México al organismo internacional G.A.T.T., cuyas siglas en español significan Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

a)Justificación de organismos como el G.A.T.T.

Los impuestos aduaneros han sido utilizados por el Estado Mexicano como instrumento de apoyo para la política de protección a la industria. En la mayoría de los países capitalistas, el arancel aduanero es la institución más importante del comercio exterior; por su parte el Arancel Aduanero, como lo hemos mencionado, gra

van a las mercancías extranjeras cuando entran en el mercado nacional a través de las aduanas.

Los impuestos aduaneros pueden sujetarse a un objeto o fin librecambista o a uno proteccionista. En México, las nomenclaturas que agrupan al Universo de mercancías que puedan ser objeto del tráfico internacional son las tarifas de los Impuestos Generales de Importación y Exportación; según el nivel de impuesto, que es distinto para los diversos productos incluídos en las tarifas arancelarias, se facilita (tendencia librecambista) o se dificulta (tendencia proteccionista) la entrada de productos del exterior. Se afirma que el arancel es el de tendencia librecambista, porque favorece la práctica del comercio internacional bajo un sistema de libertad, y que es de tendencia proteccionista porque tiende a reservar el mercado nacional para los productos domésticos.

Efraían Polo Bernal, señala que los impuestos aduaneros o de comercio exterior, pueden producir diversos efectos, según para el fin que fueron establecidos: el impuesto aduanero puede cumplir con una función promocional, cuando las normas arancelarias no tienen

características proteccionistas; tienden a encarecer el producto importado con el objeto de estimular la producción interna y consumo de artículos suceptibles de ser producidos en el país bajo condiciones de costo y plazo razonable. El impuesto aduanero es proteccionista, cuando protege la producción nacional de la competencia del producto extranjero, elevando el precio de éste mediante la imposición de gravámenes. Establecer el grado de protección del arancel aduanero, es útil para determinar el grado de competitividad de una Economía Nacional.

En los países poco desarrollados, como México, los impuestos arancelarios son muy altos, es decir dificulta la entrada de productos del exterior, por lo que se les considera altamente protectores, única forma de fomentar la industrialización, mediante la sustitución de importaciones, además de ser el medio más importante de obtención de ingreso para el Erario Público, como ya lo hemos analizado.

El Proteccionismo a la Producción Nacional, no es, ni ha sido exclusivo de México. En el siglo XIX a nivel mundial, y como respuesta positiva al mercantilismo nació la "Epoca del Librecambio".

"El librecambio puede definirse como aquella si-

tuación de las relaciones económicas en que es posible el comercio internacional sin trabas comerciales ni barreras arancelarias verdaderamente importantes y en la cual tampoco existen obstáculos serios para los movimientos de los factores de producción (capitales y trabajadores)." (41)

En esta época, los aranceles de aduanas fueron utilizados para cumplir con ese fin, ya que generalmente presentaban niveles relativamente bajos en sus tarifas. En 1929 y desde el comienzo de la Gran Depresión, esta posición arancelaria se vió modificada, y alteró el sistema industrial y de producción en muchos países. En los Estados Unidos, por ejemplo, en el año 1930, se creó la "Tarifa Smoot-Hawley", mediante la cual se elevaron los impuestos de importación. En el año de 1933, se endurecieron las barreras arancelarias y se crearon trabas muy duras para el comercio mundial, pero a pesar de ello, empezaron a crearse algunas tentativas para reducir la protección. Es así que se creara la Ley Norteamericana Reciprocal Trade Agreements Act, que autorizó al gobierno americano a rebajar los aranceles aduaneros en relación a negociación bilaterales con otros países, a cabio de recibir ventajas equivalentes, y que se constituyó en el antecedente inmediato que sirvió como base al GATT.

(41) TAMAMES Ramón. "Estructura Económica Internacional". Alianza Editorial. Madrid. 1978. Pág. 31.

En el año de 1945, se creó la Organización de las Naciones Unidas, que entre sus objetivos, podemos mencionar la promoción y organización de las relaciones comerciales entre los países miembros. La primera propuesta formal, corrió a cargo de los Estados Unidos, ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, y en donde se convocó a los países miembros para que asistieran a la Conferencia Internacional sobre Comercio y Empleo, a celebrarse en la Habana,Cuba, el 21 de noviembre de 1947; de esta reunión se elaboró la "Carta de la Habana", en la que están contenidas las aspiraciones y medios que crea un verdadero código de comercio internacional, que jamás llegó a tener aplicación:

"La Organización de las Naciones Unidas (ONU) a través de su Consejo Económico y Social (ECOSOC) convocó, por resolución de 18 de febrero de 1946, a una Conferencia Internacional sobre Comercio y Empleo; al mismo tiempo decidió establecer un comité preparatorio para la formulación de un proyecto de convención de una Organización Internacional de Comercio (International Trade Organization ó I.T.O. siglas de su nombre inglés). Esta Organización vendría a ser un organismo especializado de las Naciones Unidas que complementaría comercialmente, las funciones monetarias del Fondo Monetario Internacional (FMI) y las de financiamiento del Banco

Internacional de Reconstrucción y Fomento o Banca Mundial (BIRF). En agosto de 1947, el Comité Preparatorio aprobó un proyecto de tratado, que establecía las reglas a seguir para la labor de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo, que se celebró en la Habana, Cuba, del 21 de noviembre de 1947 al 24 de marzo de 1948. Durante los trabajos de esta Conferencia, se elaboró un convenio, conocido como Carta de la Habana que establecía los propósitos y principios de una Organización Internacional de Comercio." (42)

Con base en la "Reciprocal Trade Agreements Act", los Estados Unidos redujeron los derechos arancelarios hasta en un 50%, a condición de que también otros países proporcionaran en forma equitativa ventajas, y propuso en la reunión preparatoria de la Conferencia de la Habana, que conforme al artículo 17 del proyecto de la Carta, se iniciaran negociaciones arancelarias con vista la reducción de las barreras al comercio. El resultado de la propuesta presentada, fue la firma del Acuerdo General sobre Aranceles de Aduanas y Comercio (AGAAC) más conocido por sus siglas inglesas GATT (General Agrement on Tariffs and Trade), el cual fue firmado por 23 paises antes de celebrarse la Conferencia de Empleo y Comercio que ya hemos mencionado, y que entró en vigor en el mes de enero de 1948.

(42) MALPICA de la Madrid Luis. "¿Qué es el GATT?". Edit. Grijalvo, S.A. México. 1979. Pág. 13.

b) ¿Qué es el Gatt?

El G.A.T.T. es un Acuerdo Intergubernamental o tratado multilateral de comercio que consigna derechos y obligaciones recíprocas en función de sus objetivos y principios; el G.A.T.T. es un tratado convertido por su fuerza e importancia, en una Organización que regula al comercio internacional, mediante la reducción de obstáculos al intercambio, no es dependiente de la ONU, ya que no cumple con los requisitos para ser considerado como tal:

"Así pues, el GATT, a diferencia del FMI y el BIRF no es un organismo de las Naciones Unidas, sino un acuerdo intergubernamental, un acuerdo multilateral que regula las relaciones comerciales entre sus signatarios, entre las partes contratantes del mismo. La sede del Acuerdo está en Ginebra, en la vill "Le Bocage", próxima al Palacio de las Naciones Unidas." (43)

De este Acuerdo, podemos determinar cuatro objetivos primordiales:

a) Que las relaciones comerciales y económicas tiendan a lograr niveles de vida más altos.
b) La consecución del pleno empleo y de un nivel elevado cada vez mayor del ingreso real y de

(43) TAMAMES Ramón. Op. Cit. Pág. 125.

demanda efectiva.

c) La utilización de los recursos mundiales.

d) El acrecentamiento de la producción y de los intercambios de productos.

Los principios fundamentales de esta organización son los de evitar la descriminación comercial a terceros, al igualar las ventajas correspondientes de la práctica del comercio exterior; este principio está contenido en la cláusula de la Nación más favorecida, en la que se señala que cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedida por una parte contratante a él, será concedido inmediatamente a todo productor similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado. Establece la protección a la industria nacional a través de aranceles aduaneros y no mediante medidas distintas, a la vez de que hace posible conocer el grado de protección y determinar la competencia. Permite a las partes contratantes, sean estos países grandes o pequeños buscar por cuenta propia una solución justa, cuando estimen que sus derechos se ven amenazados por otros países contratantes. El GATT proporciona un marco dentro del cual los países pueden entablar negociaciones o rondas de negociaciones comerciales multilaterales para la reducción de aranceles y de otras barreras al comercio multilateral.

Está integrado de los siguientes órganos:

- Por las partes contratantes, que lo forman los miembros del GATT, y que tienen reuniones una vez cada año generalmente.

- Por el Consejo de Representantes, integrados por todos los miembros del GATT que quieran participar; conoce de los asuntos de trámite y de carácter urgente.

- Por el Comité de Desarrollo y Comercio, se encarga de coordinar las actividades del GATT, con el objeto de atender en forma prioritaria los problemas de interés para los países en desarrollo.

- Por un grupo de consulta y de trabajo, o grupo consultivo.

- Por el Director General, quien coordina a los miembros, los cuales pueden ser definitivos, temporales o coloniales, según el régimen que hayan adoptado.

CAPITULO SEGUNDO

"NATURALEZA JURIDICA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INVESTIGACION Y AUDIENCIA EN MATERIA ADUANERA"

2.1.- LA FUNCION ADMINISTRATIVA.

2.2.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

2.3.- EL ACTO ADMINISTRATIVO.

2.4.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA.

2.1.- LA FUNCION ADMINISTRATIVA.

En estricto sentido, la función administrativa se define como la actividad que realiza el Estado a través del Poder Eje-- cutivo:

"La función administrativa, es la actividad que normalmen- te corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden ju-- rídico y limita sus efectos concretos o particulares y a los ac- tos materiales que tienen por finalidad la prestación de las de- más actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control." (1)

La función administrativa, está sometida a la jurisdicción del Derecho Administrativo que es el conjunto de normas que re-- gulan a la administración pública, los servicios públicos y a -- las demás actividades que corresponden al Poder Ejecutivo. Gene- ralmente la función administrativa es considerada como la acti-- vidad del Poder Ejecutivo que se relaciona con la facultad de - ejecutar las leyes; autores como Berthélemy de origen francés -- sostienen este criterio y afirman entre otras cosas que la fun-- ción administrativa da efectividad y realización práctica a la - norma legislativa.

"Hacer las leyes, hacerla ejecutar, me parece una buena --

(1) MARIENHOLL. Miguel S. "Tratado de Derecho Administrativo". Tomo II, pág. 133. Citado por Andres Serra Rojas "Derecho -- Administrastivo" Tomo I. 10 ed. Edit. Porrúa, S.A. México -- 1981. pág. 61.

forma necesariamente parte del acto general "hace ejecutar la -- ley". (2)

Estamos de acuerdo con la opinión del maestro Gabino -- Fraga, en el sentido de que "hasta la fecha los estudiosos del - Derecho Administrativo no han encontrado el elemento clave para distinguir la función administrativa de la función jurisdiccio-- nal". En estricto sentido las funciones del Estado mexicano en - lo relativo al gobierno, se ejerce a través de tres Poderes que son: el Poder ejecutivo, el legislativo y el judicial. La divi-- sión de los poderes ha sido discutida desde la antiguedad; algu- nos teóricos justifican la diversidad de funciones, otros se --- concretan a estudiar la existencia de determinadas funciones, -- como Aristóteles, Tomas Aquino, John Locke y Montesquie; pero lo cierto es que las discusiones al respecto han girado alrededor - de los tres poderes antes mencionados. En la actualidad no es -- posible hacer una división tajante, ya que no puede atribuírsele a un solo órgano la facultad exclusiva de legislar, administrar y juzgar. En nuestro sistema jurídico ninguno de los poderes se limita en forma exclusiva a realizar las funciones que tradicio- nalmente le corresponden:

"El Poder Ejecutivo moderno, sobre todo en los regímenes - de tipo presidencialista, como el nuestro, está exageradamente - desorbitado e invade con mucha frecuencia funciones de tipo le-- gislativo y también de tipo jurisdiccional. Es verdad que tam--- bién el poder judicial actúan en esferas que no son las que ----

(2) FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo" 6o. ed. Edit. Porrúa S.A. México. 1955. pág. 55.

tradicionalmente les corresponden, pero en menor medida que como lo hace el poder ejecutivo, porque éste tiene el control político y el control económico." (3)

El Estado realiza dos funciones fundamentales: Hacer la ley y ejecutarla. Para hacer la ley, el Estado ejercita y pone en marcha la función legislativa:

"La Función Legislativa desde el punto de vista formal, es la que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo al régimen constitucional, forman el Poder legislativo." (4)

Para ejecutar la ley, el Estado cuenta con la Función Administrativa y la Función Jurisdiccional. La función administrativa es función ejecutiva cuando aplica las normas jurídicas generales y abstractas a los casos concretos que no sean de la competencia judicial; sin embargo, esta no es el universo de la función administrativa, en virtud de que está compuesta de diversas actividades que permiten a los órganos del Poder Ejecutivo, asegurar el interés general mediante el ejercicio de atribuciones establecidas en la ley o de carácter discrecional, y actuar como órgano político dentro de un sistema de ordenación jurídica.

La función jurisdiccional nace de la necesidad de mante--

(3) GOMEZ Lara Cipriano. "Teoria General del Proceso" Textos Universitarios U.N.A.M. México. 1980. pág. 144.

(4) FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo" Op. Cit. pág. 41.

ner el orden, la armonía y la estabilidad política y su objeto, es resolver los asuntos controvertidos que se suciten por la --- aplicación de las leyes, y normalmente está a cargo del Poder -- Judicial, y se le define como la acción jurídica encaminada a la declaración de la existencia de un derecho respecto de un caso concreto controvertido.

"Los órganos de los poderes ejecutivo y judicial crean --- normas generales solamente por vía de la excepción. Su tarea típica es crear normas individualizadas sobre la base de las nor-- mas generales creadas por la legislación y la costumbre y hacer efectivas las sanciones estipuladas por esas normas generales y por normas individualizadas. El acto por el cual se hace efec-- tiva una sanción es ejecución en el sentido más estricto de este término. Como veremos después, la administración tiene también - otras funciones distintas a la creación de normas individualizadas y la de aplicación de funciones (administrativas). En la medida en que los llamados poderes ejecutivo y judicial consisten en la creación de normas individualizadas sobre la base de nor-- mas generales y en la ejecución final de las normas individualizadas y el poder legislativo por una parte, y los poderes ejecutivo y judicial por la otra, solamente representan diferentes -- étapas del proceso por el cual el orden jurídico nacional es de acuerdo con sus propias preescripciones creado y aplicado. Este es el proceso por el cual el derecho, o lo que es igual, el Es-- tado se recrea a si mismo permanentemente." (5)

(5) HANS, Kelsen. "Teoria General del Derecho y del Estado" Imprenta Universitaria U.N.A.M. México. 1949. pág. 271.

La Función Administrativa y la Función Judicial se encuen-- tran colocadas a un mismo nivel, ya que como lo hemos mencionado, ambas son actividades concretas que el Estado realiza en su carác ter de gobierno para ejecutar las leyes; sin embargo, existen --- elementos que diferencían a la una de la otra; en términos genera- les podemos decir que:

a) Que la función jurisdiccional, es la actividad concreta del -- Estado que propone el cumplimiento del derecho por el derecho mis mo. Para esta función, el derecho es el fin, y en ella se apre--- cian libremente los hechos que se presentan para su consideración, pero no puede suplantar la voluntad de la ley por la suya propia.

b) Que la función administrativa, es la actividad del Estado que procura la satisfacción inmediata de otros fines que le son pro-- pios, que son necesarios para su sostenimiento. Para esta función, el derecho es medio y límite, ya que el Estado ejercita su acción dentro de los fines y objetivos señalados en y por las leyes.

Hans Kelsen afirma que la función administrativa es siempre creadora de derecho y de manera absolutamente comparable con la función legislativa, en tanto que ambas son creadoreas de derecho. Las normas jurídicas se encuentran comprendidas tanto las normas jurídicas individuales, como las reglas de derecho de carácter -- general, por lo tanto la función administrativa además, aplica -- individualmente, ya que tiene a su cargo concretar la ley, y par-

ticularmente para que de este modo se cumpla la voluntad del legislador o se cumplan los fines del Estado.

Andres Serra Rojas, señala:

"La función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particuales y a los actos materiales, que tienen por finalidad la --- prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros en-- tes públicos o con los particulares, reguladas por el interés -- general y bajo un regimen de policía o control." (6)

Gabino Fraga dice:

"La función administrativa desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca, diciendo que es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales.

...La Función Administrativa es una actividad --- ininterrumpida que puede prevenir conflictos por medidas de policía; pero cuando el conflicto ha surgido, - se entra al dominio de la función jurisdiccional. Si la función Administrativa llega en algún caso a definir - una situación de derecho, lo hace no como finalidad, -

(6) SERRA Rojas Andrés. "Derecho Administrativo" 10 ed. Tomo I. Edit. Porrúa, S.A. México 1981. pág. 61.

sino como un medio para poder realizar otros actos - administrativos." (7)

Independiente de las definiciones anotadas, -- debemos considerar que el término "función adminis-- trativa", puede tener dos acepciones: una de carác-- ter formal, que comprende la actividad que realiza el Estado por conducto del Poder Ejecutivo, y que se encuentra fundamentada en las disposiciones consti-- tucionales que concentran en ese órgano la realiza-- ción de las funciones administrativas; la otra, es - de carácter material, ya que toma en consideración la naturaleza administrativa del acto, sin considerar - la naturaleza de las funciones de la autoridad de -- que emane.

A este respecto podemos señalar que tanto el - Poder Legislativo, como el Jurisdiccional realizan - excepcionalmente actos de naturaleza administrativa, como es el nombramiento de empleados, dirigir pro--- blemas de naturaleza no contenciosa, jurisdicción -- voluntaria, que desde el punto de vista material, -- son actos administrativos. Así también el poder eje- cutivo realiza actos distintos a la naturaleza de su propia función, tal y como lo señala el maestro Se-- rra Rojas:

(7) FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo" 20 ed. - Edit Porrúa S.A. México. 1980. pág. 63.

"También resulta inconveniente llamar "actos administrativos a los actos que tienen una naturaleza jurídica diversa aunque sean realizados por el propio Poder Ejecutivo. Los empleos que se pueden indicar son: El ejercicio de la facultad reglamentaria, que es materialmente legislativa; y la resolución de controversia en materia agraria, obrera, fiscal y de aplicación de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, que son actos que materialmente corresponden a la función jurisdiccional. También los numerosos decretos creando órganos administrativos." (8)

De lo anterior podemos decir, que la función administrativa la realiza el Poder Ejecutivo, según disposición constitucional, contenida en el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Que la función administrativa, se realiza bajo un orden jurídico de Derecho Público.

- Que la función administrativa, no supone un conflicto preexistente, ni resuelve controversias.

(8) SERRA Rojas Andres. Op. Cit. pág. 64.

- Que la función administrativa, coadyuva a la realización de los fines del Estado para procurar el interés público y el bienestar general.

- Que la función administrativa, supone la prestación de un servicio o la realización de actividades regulares por el interés público.

Algunos autores consideran que la función administrativa y la función ejecutiva son idénticas, y que por lo tanto, utilizar un nombre u otro, es simplemente cuestión de terminología; como lo mencionamos el Estado realiza dos funciones fundamentales:

Hacer la Ley y, ...

Ejecutar la Ley.

Para Hacer la Ley, el Estado cuenta con la función legislativa a cargo del Poder Legislativo, que corresponde al Congreso de la Unión, integrado por las Cámaras de Diputados y de Senadores.

Para Ejecutar la Ley, el Estado cuenta con -

la Función Administrativa y la Función Jurisdiccional.

La función administrativa no es solamente -- función ejecutiva, pues la primera abarca una tarea más general, que es el asegurar el mínimo de condiciones necesarias para mantener el orden público y sostener los servicios públicos; siendo "la ejecución de las leyes" un medio del Poder Ejecutivo, -- para cumplir con dichos fines.

Respecto de la función jurisdiccional podemos decir, que es la actividad del Estado que se encarga de ejecutar la ley, mediante la aplicación de la norma jurídica a un caso concreto.

La jurisdicción es como nos dice Cipriano -- Gómez Lara "una función soberana del Estado, realizada a través de una serie de actos que están proyectados o encaminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de una ley - general a ese caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo." (9)

La palabra "jurisdicción", proviene del latín "jurisdictio" que significa "decir el derecho".

(9) GOMEZ Lara Cipriano. Op. Cit. pág. 111.

La función jurisdiccional, es la función que normalmente se encarga al Poder Judicial, y se le define como la acción jurídica encaminada a la declaración del derecho, que se manifiesta en forma de resolución o de sentencia, en la que se dirimen los asuntos controvertidos que se sucitan por la aplicación de las leyes.

La jurisdicción es una actividad pública, destinada a mantener la eficacia de la legalidad establecida por el legislador, por lo que es aplicadora del derecho; cuando la solución de las controversias y la tutela del Derecho quedan encomendadas al poder público, nace la función jurisdiccional, que no es sino la sustitución de la actividad de los particulares por la del Estado, para aplicar el derecho objetivo a los casos concretos, evitando que se ejerza la justicia por propia mano, por lo que es tarea del Poder Judicial, la adaptación de una regla general de derecho a un caso singular, que obliga a los particulares a someterese a ella, y que puede hacerse efectiva aún en contra de la voluntad de éstos:

"La función jurisdiccional aparece tan pronto

como la solución de las controversias y, en general, - la tutela del derecho, quedan encomendadas al poder -- público. Por ello se ha dicho que esa función resulta de la substitución de la autodefensa de los particulares por una actividad de ciertos órganos del Estado. - En vez de que cada titular de derechos subjetivos se - haga justicia por sí mismo, el poder público se subs-- tituye a él en esa función protectora y de manera ob-- jetiva estudia si las facultades que las partes se --- atribuyen realmente existen y, en caso necesario, las hace efectivas." (10)

Por lo anterior podemos decir que elementos di-- ferencian a las funciones administrativa y jurisdiccional, desde el punto de vista formal que son; Primero: Con la función jurisdiccional, el Estado procede por - cuenta ajena, en tanto que en la administrativa, lo -- hace por cuenta propia. Segundo: La función administrativa tiene por objeto la satisfacción directa de los - intereses públicos garantizados por el derecho objetivo, en tanto que la función jurisdiccional suprime los obstáculos que se oponen al cumplimiento de los normas jurídicas, garantizando en forma indirecta los intereses particulares.

(10) GARCIA Maynes Eduardo. " Introducción al Estudio del Derecho." 31° Ed. Editorial PORRUA S.A.. México, 1980. -- pág. 144.

Desde el punto de vista material, la jurisdicción crea una situación jurídica particular, sin que interese el órgano que la realice. En este sentido, podemos considerar que la función jurisdiccional, es la actividad del Estado subordinada al orden jurídico, que participa de los conflictos concretos y particulares que son de su competencia, y que le son sometidos para comprobar la violación de una norma legal señalar la solución respectiva, y declarar el derecho.

En toda jurisdicción, se está ante la presencia de un conflicto de intereses, en la que se amerita la intervención de una autoridad para mantener o declarar el derecho, que lo hace, respetando las formalidades de un proceso, en el que una vez establecida la litis, ofrecidas las pruebas y valoradas, se emite la sentencia en la que se culmina con dicho proceso, y se dirime la controversia.

De lo anterior, podemos señalar los elementos que se conforman a la función jurisdiccional:

1.- La existencia de un Litigio: Conflicto de intereses.
2.- Que se ejercite una Acción: Que es la potestad,

la facultad o la actividad por la que un sujeto de derecho provoca la función jurisdiccional.

3.- La existencia de una función soberana del Estado, cuya función sea la solución del conflicto: Jurisdicción.

4.- La existencia de un Proceso: Conjunto de actos -- del Estado, como ente soberano imparcial, las partes en conflicto o sujetos involucrados, y de todos los - actos y formalidades, cuyo objeto será la aplicación de la ley, a un caso concreto controvertida para solucionarlo o dirimirlo.

No puede establecerse de manera tajante, una -- división de poderes, ni determinar de igual manera -- las funiones respectivas de cada uno. Bajo tales ra-- zonamientos, podemos afirmar, que el Poder Ejecutivo además de desarrollar la función administrativa que - formalmente le corresponden, ejerce también otras de carácter legislativo y jurisdiccional, como la facultad reglamentaria que le confiere la Constitución, ó cuando resuelve o dirime una controversia, aplicando - el derecho a un caso concreto, con el objeto de solucionarlo.

El Poder Ejecutivo, es el encargado de realizar la función administrativa. El Presidente de la Repú--

blica no se dedica en forma exclusiva a cumplir con - la ejecución de la Ley, en virtud de que el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le señala otras facultades, como son, el nombramiento y remoción de funcionarios, declarar la guerra, dirigir negociaciones diplómaticas habilitar puertos y establecer Aduanas, entre otras. De la misma manera, no solo efectúa actos materialmente administrativos, según corresponde a su encargo, ya que también y en menor medida realiza facultades legislativas y jurisdiccionales, en virtud de que las funciones que viene desarrollando el Estado no se realizan en forma aislada. Esto se debe a que existe una - frecuente coordinación, colaboración y estrecha vinculación entre los tres Poderes de la Unión, tal y -- como nuestra Constitución lo admite:

1.- Poder Legislativo:

A) Facultades Administrativas.- Los actos administrativos que materialmente realiza el poder legislativo están expresamente señalados en la Constitución, y son los que refieren a los artículos 73, -- fracciones I, II, III, IV, V, XII, y XXVIII; 76 fracciones II, III, IV.

B) Facultades Jurisdiccionales.- Materialmente

el Poder Legislativo realiza funciones jurisdiccionales, tal y como lo regulan los artículos 74 fracciones I, V, VII, y el 76 fración V, VI, VII.

2.- Poder Judicial:

A) Facultades Administrativas.- Al igual que el Poder Legislativo, también el Poder Judicial desempeña una serie de funciones de tipo administrativo, como lo señala el artículo 97 constitucional.

B) Facultades Legislativas.- El Poder Judicial, por otra parte, también llega a desempeñar funciones legislativas, cuando emite un reglamento para el funcionamiento de los propios órganos judiciales o cuando emite jurisprudencia. El artículos 12 fracción XIV de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala como facultad de la Suprema Corte de Justicia: -- "expedir los reglamentos interiores de la Suprema Corte de Justicia, tribunales de Circuito y de los juzgados de Distrito."

3.- Poder Ejecutivo:

A) Funciones Legislativas.- El ejercicio de la facultad reglamentaria, no puede considerarse como un acto de naturaleza administrativa. El artículo 89 ---

fracción I de la Constitución, dispone textualmente: "Las facultades y obligaciones del Presidente son -- las siguientes: I.- Promulgar y ejecutar las leyes - que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

B) Funciones Jurisdiccionales.- El Poder Ejecutivo realiza funciones jurisdiccionales, cuando -- interviene en las controversias en materia agraria, obrera y laborales de los servidores públicos; diversos órganos que disciplinariamente dependen del Po-- der Ejecutivo, realizan funciones jurisdiccionales, los casos más evidentes son los de las juntas de --- Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Fiscal de la - Federación, etc. También e independientemente de éstos, dentro de la estructura órganica del Poder Ejecutivo, existen múltiples procedimientos que se de-- senvuelven ante autoridades ajenas al poder judicial, y su estructura no es en forma de tribunal, sin em-- bargo sus soluciones tienen una tendencia procesal, y en su funcionamiento, se aplican los criterios y - principios procesales. La gran mayoría de éstos, se desarrollan ante el jefe o director de alguna dependencia de tipo estrictamente administrativas, con -- funciones esencialmente jurisdiccionales, y reciben el nombre de procedimientos paraprocesales.

Respecto de estos procedimientos paraprocesa-- les, podemos decir son los que se desenvuelven ante - autoridades ajenas al Poder Judicial, como son la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tribunales co-- legiados de circuito, los unitarios de circuito, los- juzgados de distrito, las salas del tribunal superior de justicia, los juzgados de primera instancia en materia penal, civil, familiar y del arrendamiento in-- mobiliario, y los mixtos de paz, distintos también a los procedimientos jurisdiccionales que se llevan a - cabo ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje en - materia laboral, el Tribunal Fiscal de la Federación, y el Tribunal de lo Contencioso en el D. F., que aunque dependen directamente del Poder Ejecutivo, realizan una verdadera función jurisdiccional y están es-- tructurados como genuinos y verdaderos tribunales.

Los Procedimientos Paraprocesales se desarro-- llan en forma de proceso, pero no reúnen ni cumplen - con todas las formalidades de uno verdadero. La gran mayoría de ellos se desenvuelven ante el responsable de un área administrativa. En términos generales los más representativos son: El arbitraje, Los procedi--- mientos de conciliación y arbitraje en materia de seguros, el procedimiento de conciliación ante la Pro-- curaduría Federal del Consumidor, los tribunales de - honor y en materia deportiva, etc.

La función administrativa que el Estado desarrolla a través de su Poder Ejecutivo es muy diversa, por lo que no existe una sola codificación administrativa, como sucede en otras materias, y si muchas leyes que regulan al derecho administrativo. Dentro del sistema administrativo, podemos encontrar dos tipos de participación:

a) La ejecución administrativa, en la que las autoridades adoptan y preparan decisiones no jurisdiccionales ejecutan disposiciones ya juzgadas y legisladas, y se practica una administración activa, ya que son órganos de decisión y consulta para el mantenimiento del orden público.

b) La jurisdicción administrativa, las autoridades administrativas emiten sentencias y resoluciones.

Se afirma que la jurisdicción administrativa, se justifica con la separación de las autoridades administrativas y judiciales, y que significa que los tribunales judiciales y conjuntos de jurisdicciones sometidas al Poder Judicial deben ser ajenos al conocimiento de litigios administrativos. Esta posición encuentra sus antecedentes en la doctrina francesa del derecho administrativo y se sustenta en dos principios:

1.- La Separación de Poderes.

2.- La Desconfianza a los Cuerpos Judiciales.

La Separación de Poderes.

La teoría de la separación de los Poderes, que no es propiamente francesa, fue un dogma para los estudiosos del siglos XVIII. La teoría de la división de los poderes tuvo como principal objetivo, garantizar la libertad; en esta época, los constituyentes franceses interpretaron esta posición, señalando que la solución de los litigios en que tuviera que ver el poder ejecutivo, no fuera confiado a los tribunales judiciales, ya que en ese sentido, el poder ejecutivo quedaría sometido a la voluntad del poder judicial.

La Ley francesa número 16 al 24 de agosto de 1790, vigente en la época de la revolución francesa, expresó en su artículo 13, la separación de las autoridades administrativas y judiciales, lo siguiente:

"Las funciones juidiciales son distintas y se mantendrán siempre separadas de las funciones administrativas; los jueces no podrán, bajo pena de abuso de funciones, obstaculizar en modo alguno la actividad de los cuerpos administrativos, ni convocar ante sí a los administradores por causa de sus funciones." (11)

(11) VEDEL, Georges. "Derecho Administrativo" 6 ed. Trad. Juan Rincon Jurado. Biblioteca Jurídica Aguilar. Madrid. 1980. pág. 59.

El autor frances Georges Vedel, critica duramente la posición de los constituyentes franceses, y señala que no existe justificación para separar a las autoridades de uno y otro poder con base en la separación constitucional de los poderes, ya que en muchos y actuales regímenes jurídicos existe una separación de poderes decretada por la propia Constitución, y no por ello se ha determinado la separación de las autoridades administrativas de las judiciales; manifiesta que el hecho de que el Poder Judicial juzgue o analice asuntos en donde el poder ejecutivo esté implicado, no significa una intromisión, en tanto que el juez encargado de declarar el derecho y asegurar la aplicación de la ley, actúe con estricto apego a derecho y a su misión de juzgar e impartir justicia, y dice este autor, que un tribunal que conozca de litigios mercantiles, no realizará por este hecho actos de comercio, así como tampoco sucederá con los tribunales que entiendan de litigios administrativos, que no por ésto realizarán actos de naturaleza administrativa.

"Se observará, de otro lado, que ni la historia ni el derecho comparado, confirman que el principio de la separación de las autoridades administrativas y judiciales esté ligado al principio constitucional de la separación de poderes. En Francia, los regímenes

constitucionales de confusión de poderes (convención, cesarismo) han mantenido celosamente la separación de las autoridades administrativas y judiciales. En el extranjero, Estados Unidos, cuyo régimen constitucional se funda en la separación de poderes, ha ignorado siempre la separación de autoridades administrativas y judiciales." (12)

Sin embargo, muy a pesar de la opinión de este autor, consideramos justificable el hecho de que la administración cuente con su propio órgano jurisdiccional, ya que como lo hemos mencionado, la jurisdicción, es la función soberana del Estado realizada a través de una serie de actos que están proyectados o encaminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo: En tal sentido,"que dentro del propio Poder Ejecutivo exista un verdadero juez" es elogiable que su misión la desempeñe con entera independencia del gobierno y de la propia administración.

La Desconfianza a los Cuerpos Judiciales.

La desconfianza al Poder Judicial, fué también causa de la separación de las autoridades administrativas y judiciales en el régimen francés, y esta se--

(12) VEDEL, Georges. Op. Cit. pág. 56.

paración, fué la idea que prevaleció permanentemente después del triunfo de la revolución francesa. Tras el éxito de la revolución, se hicieron a un lado los sistemas legales que habían regido en antaño y que eran opuestos al nuevo régimen en el poder, por lo que se fueron adoptando limitaciones a el poder y a la potestad de los cuerpos judiciales, quienes por su autoritarismo y su actuar dictatorial, contribuyeron a los movimientos de revolución: antes de la revolución francesa, el Rey, tenía en sus manos todas las competencias de su soberanía; el Poder ejecutivo era suyo, ya que era el jefe de la administración y de las fuerzas armadas del poder legislativo, ya que tenía la facultad de exigir el respeto fundamental de las leyes de su reino, y el poder judicial, ya que tenía a su cargo las diversas funciones de la jurisdicción, excepto de la eclesiástica.

El poder judicial, estaba dividido en diversas jurisdicciones. Los parlamentos, eran las jurisdicciones de mayor rango y jerarquía. Después de la muerte del Rey Luis XIV, los miembros del parlamento se dedicaron a perturbar el sistema jurídico de homologación (decidir y actuar como órgano imparcial) y excediéndose en sus funciones, ya que no sólo se limitaban a resolver como jueces, sino que ejercieron

sobre los otros poderes un poder directo y supremo, por lo que la acción de los parlamentarios contribuyó enormemente en los ideales de revolución.

Una vez alcanzada ésta, se elevó a dogma la disminución del poder judicial, y se tomaron las medidas necesarias para evitar los abusos de los jueces, y se determinó de inmediato, el impedimento para que estos conocieran de asuntos de la administración como principio de "buena marcha del Estado" y de la "separación de los poderes."

Por todo lo anterior podemos afirmar, que la facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que ejerce en materia aduanera por conducto de la Dirección General de Aduanas, al resolver el Procedimiento Administrativo de Investigación y Audiencia, regulado en la Ley Aduanera y en su propio reglamento, es función administrativa; pero con base en lo que también se dijo, ¿podremos afirmar que el procedimiento de investigación y audiencia en materia aduanera constituye una verdadera función jurisdiccional por parte del Poder Ejecutivo?

2.2.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Todo acto administrativo está sujeto a un proceso de formación, que da al creador del mismo elementos de ilustración e información que guían su decisión que además fundamentan y motivan la resolución que le da origen, garantizando la legalidad del mismo.

El conjunto de formalidades que preceden y preparan el acto administrativo, constituye lo que se conoce con el nombre de procedimiento administrativo.

El Procedimiento Administrativo, da posibilidad al Estado de poner en práctica las potestades que le han sido otorgadas para la realización de fines públicos, mancuerna del principio de legalidad, porque mediante él, se controlan los actos de la administración, con la finalidad de mantener el estado de derecho y otorgar seguridad jurídica a los particulares.

"El Procedimiento Administrativo, no es sino la forma jurídica en que actúa la administración, su modus procedendi. Todas las funciones del Estado tienen su procedimiento especial: la ley es elaborada con arreglo a un procedimiento, el legislativo; los

tribunales dictan sus sentencias conforme a otro --- procedimiento el judicial; y los actos administrativos, antes de tener realidad y efectividad, han de - seguir un camino o vía jurídicamente determinada de modo previo y ésto es lo que llamamos procedimiento administrativo." (13)

Respecto del término "procedimiento adminis--- trativo" no existe oposición doctrinal, ya que la -- mayoría de los autores coinciden en que este proce-- dimiento, tiene como efecto, crear los actos admi--- nistrativos.

García Oviedo dice que debe entenderse por --- procedimiento administrativo, a la serie de trámites y formalidades a que deben someterse los actos de la administración, con el objeto de que se produzcan -- con la debida legalidad y efectividad, tanto en be-- neficio de la administración como de los particula-- res.

El autor español, Francisco López Nieto y Ma-- llo, señala: que se podría definir al procedimiento administrativo, "como el cauce legal que los órganos de la administración se ven obligados a seguir en la

(13) LOPEZ-NIETO y Mallo Francisco. "El Procedimien- to Administrativo" Edit. José Maria Bosh. Bar-- celona. 1975. pág. 19.

realización de sus funciones, y dentro de su compe-- tencia respectiva, para producir los actos adminis-- trativos." (14)

El maestro Jorge Olivera Toro, nos dice que -- por procedimiento administrativo debe entenderse la serie de actos tramitados según determinado orden y la forma en íntima relación con la unidad del efecto jurídico final, que es la declaración administrativa.

El autor mexicano Gabino Fraga, dice: el con-- junto de actos y formalidades que preceden y prepa-- ran al acto administrativo, es lo que constituye el procedimiento administrativo.

La existencia de un procedimiento que regule a los actos del derecho administrativo, es una exigen- cia constitucional. La actuación del Poder Ejecutivo Federal, está subordinada a la ley; la ley adminis-- trativa está formada por normas sustantivas, adjeti- vas o procedimentales y las sancionadoras. Las nor-- mas procedimentales deben existir, ya que así lo man da nuestra Constitución en forma expresa en el ar--- tículo 14 constitucional, relativo a la garantía de previa audiencia.

(14) LOPEZ-NIETO y Mallo Francisco. Op. Cit. pág.21.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que aunque la ley no establezca en forma alguna requisitos y formalidades previos para la emisión del acuerdo reclamado, deberá la autoridad observar las formalidades necesarias para respetar las garantías de previa audiencia; por ello, el procedimiento administrativo, existe tanto en beneficio de la administración como en el de los particulares:

"La administración tiene la pretensión de dictar sus actos conforme a Derecho, en jurisdizar su actuar en beneficio de su propio prestigio, así como para obtener la mayor eficiencia. Los administrados quieren estar garantizados en contra de las arbitrariedades y caprichos de la administración, cumpliéndose las formalidades preestablecidas y dando seguridad jurídica." (15)

En cuanto se refiere al Derecho Positivo, éste no ha adoptado un criterio general para determinar y caracterizar a el procedimiento administrativo; sin embargo, podemos establecer tres posiciones esenciales: 1.- En la primera, no se regula ningún procedimiento para legislar la actuación del derecho administrativo: esta falta de regulación es la consecuencia de la amplitud y complejidad de la materia administrativa; con

(15) OLIVERA Toro Jorge. " Manual de Derecho Administrativo" 3° ed. EDITORIAL PORRUA S.A. México, 1972. Pág 218.

base en ello, se justifica que la legislación respectiva solamente se conforme con establecer un derecho sustantivo, omitiendo la regulación de las vías que conducen a la producción del acto administrativo.

Dentro de los países sin derecho administrativo procedimental, y cuyo sistema es el prototipo de los demás, está Francia, en donde la noción del acto administrativo ha llegado a absorver al conjunto de formalidades y actos preparatorios que deben antecederle para que adquiera cuerpo.

2.- Existen legislaciones en las que el Procedimiento Administrativo está inspirado fielmente en las normas procedimentales de carácter judicial, tal y como sucede en países como Inglaterra, España, Portugal, Suecia e Italia; respecto a esta posición, el autor mexicano Gabino Fraga señala, que la influencia judicial en el desarrollo del derecho procesal administrativo, es una "clara tendencia de los administrados, quienes desearían que en todos los casos la autoridad observara fielmente todas y cada una de las formalidades tutelares del procedimiento juidicial."

Esta posición, ha tomado como punto de referencia las normas procedimentales del derecho civil, sin embargo, apegándose estrictamente a lo dispuesto por

la doctrina del Derecho, no existe justificación para asimilar las instituciones del derecho público (procedimiento administrativo) a las del derecho privado (procedimiento civil) bajo los siguientes razonamientos:

- No puede coincibirse al Estado supeditado a normas y sistemas que han sido creados con el objeto de resolver intereses particulares, ya que el Estado existe y fue creado para salvaguardar los intereses públicos.
- Independientemente de la buena estructuración y ventajas de las normas procedimentales judiciales (en especial la civil), practicamente se trata de procedimientos diversos en los que existe una relación triangular en la que el Estado dirime los conflictos sucedidos entre los entes particulares, y en el procedimiento administrativo se da una relación lineal entre el Estado y el interesado, sin que exista un conflicto de derecho:
-Tomando en consideración los resultados, vemos que en tanto en el procedimiento administrativo se deriva un acto administrativo, en el judicial una sentencia.
- Que con motivo de la sentencia, se resuelve un conflicto de interés, en tanto que con la actuación administrativa, el conflicto de derecho no surge sino hasta que se emite la resolución. El procedimiento administrativo nunca será contencioso.

Por lo anterior, podemos afirmar que existe un régimen jurídico especial para la administración, por lo que es innecesario recurrir a patrones procedimentales de otras áreas y por tal, debe crearse un derecho administrativo procedimental mexicano, verdaderamente autónomo, como en la legislación de Australia.

El autor mexicano Andrés Serra Rojas, señala -- que es urgente la creación de un Código Federal de -- Procedimientos Administrativos, y propone los principios fundamentales en que podría sustentarse:

- La organización procedimental administrativa.
- El reconocimiento del principio de audiencia de las partes.
- El derecho para examinar el expediente.
- La enumeración de los medios de prueba que pueden - ser utilizados por la administración y por las partes.
- La determinación del plazo en el cual debe obrar la administración. (iniciación y terminación del expediente)
- Precisión de los actos que por su naturaleza requieren la opinión de otras autoridades o consejos.
- Las formalidades en la notificación a los particu-- lares.

3.- En nuestra legislación, se han creado procedi--- mientos administrativos especiales, estructurado --- normativa y procesalmente conforme a la naturaleza - del acto que ha de realizarse. Al respecto, el autor Andrés Serra Rojas hace mención de las diversas formas del procedimiento administrativo:

- La gestión administrativa, que es una actuación -- espontánea del Estado sin la intervención de los - particulares, y que es utilizada para el cumpli--- miento de los fines del Estado.
- Procedimiento Administrativo que crea o afecta los derechos de los particulares, entre estos, podemos encontrar a los que son provocados directamente -- por el particular, como la Concesión de Servicios Públicos y la de Explotación de Bienes del Estado, Contratos Administrativos, Licencias, Permisos, -- etc., y otros por lo que se afecta el interés de - los particulares, como son las Expropiaciones y -- Requisiciones.
- El Procedimiento de Oposición, en el que un particular que puede ser afectado por una resolución -- administrativa, puede concurrir ante la autoridad para hacer valer un derecho anterior, con el objeto de que se resuelva en definitiva.
- Procedimiento de Ejecución, que es eminentemente - de naturaleza fiscal, y se refiere al cobro de las contribuciones que le son debidas al Fisco. Se ---

inicia a partir del supuesto de que la resolución que se va a ejecutar es legal y definitiva. Su legalidad se presume por el carácter obligatorio del impuesto, el cual existe en virtud de la ley, para satisfacer necesidades públicas:

"La doctrina del Derecho Administrativo resulta la más adecuada para explicar el procedimiento administrativo de ejecución a partir de la "Ejecutoriedad del Acto Administrativo". En efecto, si partimos del hecho de que a través de este procedimiento se va a ejecutar un acto administrativo, que es la resolución donde se determina un crédito fiscal, la explicación de la procedencia y legalidad de esta ejecución deriva de la naturaleza del propio acto, que al ser válido en razón de la presunción de legalidad que la ley le atribuye por haber completado su ciclo de formación y satisfacer todos los elementos que lo integran, y ser eficaz como consecuencia de su notificación al particular debe producir sus efectos, que en nuestro caso consisten en que el fisco obtenga el ingreso que le es debido." (16)

- Procedimiento para condonación de multas. La condonación, es el perdón o la remisión de la deuda, y es reconocida y regulada por el derecho fiscal; se encuentra sujeta a una regulación especial, ya que el derecho del sujeto activo para hacer efectivos -

(16) DELGADILLO Gutiérrez Luis Humberto. "Principios de Derecho Tributario." EDITORIAL PAC. México, 1985, Págs.- 170 - 171.

los créditos fiscales, a la vez es, en el ámbito -- del derecho público, una obligación a la cual no -- puede renunciar, ya que no está facultado para co-- brarlo a su libre arbitrio, y porque sólo podrá ha- cerlo cuando la ley expresamente lo autorice.
En el Diario Oficial de la Federación, se publicó - el día 1o. de febrero de 1972, el Procedimiento pa- ra condonación de multas.

Hemos considerado que debe crearse un procedi-- miento administrativo autónomo, desligado de las nor- mas jurídicas que regulan al Procedimiento Judicial, y que a la vez comprenda a todo el campo de acción -- del derecho administrativo; también hemos mencionado que en el procedimiento administrativo no existe con- troversia alguna por lo que la función jurisdiccional del Estado a través del Poder Ejecutivo sólo se da en los procedimientos contenciosos administrativos, en - los que se establece un control jurisdiccional para - los actos de la administración, en el que se juzgan y deciden las controversias que se suciten entre los -- particulares y la administración con motivo de sus -- actos.

"Se habla de procedimiento administrativo en -- dos sentidos: en sentido lato, que se refiere a los - trámites y formalidades exigidas para la realización

de un acto administrativo, es decir, a la fuerza jurídica de la administración, de oficio o a petición de un ciudadano; en sentido restringido, es el conjunto de reclamaciones del particular ante la administración por lesión de derecho o de intereses del particular, denominándose también jurisdicción administrativa, y se emplea más esta terminología en su aspecto subjetivo,o sea a la propia administración cuando actúa en función jurisdiccional." (17)

Por lo anterior, podría pensarse que en los procedimientos administrativos, en los que se crean los actos administrativos," no se imparte justicia, ya que no existe controversia". Sin embargo hay que tomar en cuenta que a pesar de que no existe conflicto de intereses, los particulares participan y son parte del mencionado procedimiento, tan es así, que en éste se procura el cumplimiento de las garantías constitucionales de seguridad jurídica, legalidad y previa audiencia, ya que el particular y en general los intereses de los particulares están en posición de desventaja, ya que la autoridad administrativa actúa en y para el Estado; por ello, es importante determinar la naturaleza jurídica de las normas que conforman al Procedimiento Administrativo con el objeto de detectar los mecanismos para la impartición

(17) Rev. de Admon. Pública. Madrid. IX No. 26. mayo-junio 1958. Pág. 175. "Estudio de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo". Sabino Alvarez Gendin.

de justicia, que benefician tanto a la administra--- ción, como a los particulares.

La justicia es el valor jurídico por excelen-- cia, de ahí que se diga que la razón de equidad no - tolera que alguien sea condenado sin que sea oída su causa. La justicia es la disposición de la voluntad del hombre para reconocer y delimitar lo que a cada cual es debido o le corresponde, según los princi--- pios legales establecidos, por lo que el procedimien to, constituye una garantía de buena administración de la justicia.

El procedimiento administrativo, es el conjun- to de trámites establecidos por la ley, que proce-- den, preparan y contribuyen a la perfección de las - decisiones administrativas y se fundan en el orden - jurídico administrativo, contenidas por leyes de --- procedimiento. Se denomina procedimiento, al conjun- to de formalidades o trámites a que está sujeta la - realización de los actos jurídicos (manifestación de la voluntad humana, suceptible de producir efectos - jurídicos).

Al respecto de la naturaleza jurídica del pro- cedimiento administrativo, algunos autores manifies-

tan que el procedimiento administrativo, es parte del derecho procesal. Que en un sentido riguroso y técnico, sólo debe designarse como procesos, a aquellos -- que supongan una aplicación de normas jurídicas a casos concretos, individualizando las normas, para reconocer, declarar, modificar o negar derechos discutidos. Mediante el procedimiento se condiciona jurídicamente no sólo el contenido del acto o resolución estatal, sino también el camino que se recorre para - llegar a dicho acto o resolución. Por lo que el procedimiento jurídico debe diversificarse en cuantas -- ramas del derecho existan.

Otros autores toman como base la característica de los funcionarios que desarrollan la actividad judicial, a los que realizan las de carácter administrativo y dicen, que el llamado procedimiento administrativo no es tal, ya que no existe la independencia: los jueces y tribunales son independientes frente a - los demás órganos del Estado, y sus resoluciones adquieren en determinado momento el carácter de inmutables por la institución de cosa juzgada, lo que no -- acontece con la administración y su procedimiento.

De las opiniones anotadas, la segunda no es correcta, ya que se basa en el conflicto de intereses y en la jurisdicción desde el punto de vista formal, --

supuestos que no se cumplen en el procedimiento administrativo. Además contempla al procedimiento administrativo como parte del procedimiento judicial - confundiendo el campo de acción del procedimiento -- administrativo contencioso: El procedimiento administrativo es fuente creadora de actos administrativos, pero además constituye el paso previo para la impugnación definitiva de los actos de la administración ante los tribunales jurisdiccionales de naturaleza - administrativa, por lo que podemos afirmar que el -- acto administrativo comprende dos fases:

La vía administrativa o procedimiento administrativo propiamente dicho, y la vía contenciosa administrativa en la que se revisan los actos administrativos desde un punto de vista jurisdiccional.

El procedimiento administrativo, no constituye dos instancias en relación con el procedimiento contencioso administrativo, ya que son dos vías distintas y sucesivas, pues en donde empieza una, termina la otra. Los elementos que distinguen a ambos procedimientos son:

1.- Que el procedimiento administrativo, no requiere de la existencia previa de un acto de la administración, ya que su finalidad es precisamente la creación de actos jurídicos de naturaleza administrativa.

En el procedimiento contencioso - administrativo se requiere de un acto administrativo, mismo que al --- existir puede ser impugnable.

2.- Que el procedimiento administrativo es la forma o manera como actúa o se conduce legalmente la Administración Pública y los particulares en su relación con ella. El procedimiento contencioso administrativo, es un procedimiento de tipo jurisdiccional que - implica la afectación de un interés particular y en ocasiones de un interés público, (como sucede en los juicios de lesividad.) y es la forma o manera de actuar y conducirse en juicio ante los tribunales ad-- ministrativos que conocen de las controversias de -- los particulares por un acto de administración que - los agravia.

El procedimiento administrativo debe estar regido por principios fundamentales, que sean los requisitos necesarios para que cumplan con su objeti-- vo: "facilitar la mejor actuación de la Administra-- ción". En el año de 1936, el Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas que se celebró en Varsovia, señaló las principales reglas generales que deben observarse en todo procedimiento - administrativo son:

- Principio de audiencia de las partes.
- Enumeración de los medios de prueba utilizados por la administración y las partes.
- Determinación del plazo en el que debe obrar la administración.
- Precisión de los actos en que la autoridad administrativa deba tomar consejo de otras autoridades.
- Motivación sumaria de los actos administrativos que afecten a un particular.
- Especificación de las circunstancias que deban notificarse al particular.

3.- Desaparece el objetivo administrativo al ser desplazado por la necesidad de concluir un trámite burocrático.

Lo anterior es el resultado negativo de la amplia organización administrativa del Estado, que por la extensión de su función tiene órganos que actúan por él y para él, que realizan a la vez una doble función: como parte interesada y como juzgador, lo que es un problema creciente, ya que la participación de la administración es cada vez más intensa por causa de dar solución a los problemas económicos y sociales del país;

"La administración, está en una situación incó--

moda; ella es en efecto el lugar geométrico donde se encuentran reivindicaciones contradictorias. Los administrados desatan de ellos mismos las intervenciones administrativas, pero rechazan las limitaciones que resultan. La acción administrativa se encuentra a la vez buscada y rechazada. Esta reacción de desconfianza se funda en motivaciones diversas. Los administrados tienen el sentimiento de que las acciones de la administración, se desenvuelven en condiciones arbitrarias, que las cargas que ellas acarrean son inigualitariamente repartidas." (18)

Algunos autores atribuyen las grandes fallas del procedimiento administrativo en la práctica, en que las actuaciones no son ordenadas, ni formales y afirman que el expediente administrativo no conoce del empleo uniforme de hojas de igual tamaño y calidad, ni del prolijo trabajo de mantener los expedientes , ya que los documentos que lo integran no están cocidos sino adheridos a un simple broche.

Las características tradicionales del procedimiento administrativo que podríamos señalar, generalizando a algunos procedimientos administrativos especiales son:

a) La rapidez, ya que se supone que los negocios ad-

(18) MARTINEZ Mateo Ramón. "Manual de Derecho Administrativo" 5o ed. Edit. Taresco S. A. Madrid. 1980. pág. XVIII-1.

ministrativos ligados con los intereses públicos, -- necesitan de una rápida expedición, por lo que se -- deberá procurar que las formalidades y la organiza-- ción del mismo corrija deficiencias de la adminis--- tración por trámites burocráticos innecesarios, me-- jorando el sistema que rija a las notificaciones, -- despachos y firma de los funcionarios responsables.

b) Predominio de la actuación de Oficio. El procedimiento administrativo es impulsado de oficio por la administración y no a instancia de parte interesada, además de que preservan la garantía de audiencia, es una regla de buena administración de los intereses - públicos.

c) Carencia de solemnidad: A diferencia del procedimiento jurisdiccional, donde se busca la igualdad de las partes con goce de garantías recíprocas, en el - procedimiento administrativo, no existen formalida-- des, ni condiciones generales, tanto para los escritos iniciales como para su tramitación.

d) Sencillez. Toda la actuación administrativa y en particular la que se refiere el procedimiento debe - desarrollarse conforme a las reglas de economía procesal, celeridad y eficacia.

e) Predominio de la forma escrita. El procedimiento administrativo llevado por la vía administrativa, es la forma normal y adecuada que deben de revestir los actos administrativos.

f) Gratuitidad. El procedimiento administrativo no devenga costos, como los procedimientos jurisdiccionales, salvo en las solicitudes de registros y certificación, etc.

El maestro Antonio Carrillo Flores, señala con respecto de las características del procedimiento administrativo, lo siguiente:

"Las características del procedimiento administrativo que podríamos llamar tradicional, anterior a los esfuerzos contemporáneos de sistematización han sido las siguientes: primera, una mayor rapidez; se supone que los negocios administrativos ligados con los intereses públicos, exigen de una gran expedición; segunda, una menor formalidad, esta es una nota general en todas partes; tercera, y aquí entramos ya en la enumeración de las deficiencias, un sigilo del procedimiento administrativo: el procedimiento administrativo tradicional ha sido tradicionalmente secreto; luego, cuarto, lo que en la doctrina llama una falta de adherencia: en el procedimiento judicial ha habido en general continuidad, fijeza en los órganos encargados de llevarlo y después en las legislaciones que siguen el procedimiento oral, una identidad física inclusive, entre las personas que tramitan el negocio y

quienes lo resuelven, en cambio, el procedimiento -- administrativo se ha caracterizado por su desvincu-- lación, por su desarticulación muchas agencias inter vienen en él: en ocasiones quien decide no ha tenido contacto absolutamente con el asunto; quinto, una -- falta de determinación en cuanto a las pruebas que - puedan aportar tanto los particulares como la admi-- nistración misma; sexto, una incertidumbre en cuanto a la terminación del procedimiento (largo silencio - de la administración, decisiones no bien motivadas) y por último; séptimo, falta de una sistematización jurídica precisa en cuanto los medios de impugnar -- las decisiones administrativas. Los autores anglosa- jones ligados con su tradición jurídica procesal ata- can también al procedimiento administrativo de arbi- trariedad, en cuanto que la administración a veces - no respeta los procedentes,si no que está siempre --- pronta a dictar disposiciones caprichosas." (19)

(19) CARRILLO Flores Antonio. "La Justicia Federal y la Administración Pública" 2o ed. Edit. Porrúa S.A. México. 1973 págs. 93-94.

2.3.- EL ACTO ADMINISTRATIVO.

En términos generales, podemos afirmar, que el acto administrativo está determinado por una relación lineal entre el Estado (gobierno) y el gobernante, -- dictado en forma discrecional, a través de un proce-- dimiento administrativo, en donde primero se ejecuta y después se decide, por lo que es una exterioriza--- ción directa de la función administrativa del Estado.

"Si el derecho administrativo regula la activi- dad del Estado que se realiza en forma de función ad- ministrativa y si ésta, por su parte se exterioriza - en actos materiales y jurídicos que constituyen los - actos administrativos, es indispensable antes de pa-- sar adelante, proceder al estudio de esos actos, pues la teoría de ellos viene a integrar el concepto de la rama del derecho público que nos ocupa." (20)

A la fecha, no existe un criterio unificado --- respecto del concepto del acto administrativo; sin -- embargo, podemos afirmar que todas las posiciones --- teóricas que hablan al respecto, señalan como elemen- to indispensable de éste, la circunstancia de que de- be provenir de una autoridad con facultades adminis--- trativas.

(20) FRAGA, Gabino. Op. Cit. pág. 145.

A continuación, mencionaremos las definiciones dadas por algunos autores respecto del acto administrativo:

Gascon Marin nos dice:

"El Acto Administrativo tiene una significación estricta en nuestra ciencia, por lo mismo que se trata de una disciplina jurídica, y por ello habría de referirse a las decisiones y resoluciones de las autoridades administrativas." (21)

Royo - Villanova nos dice:

"Un hecho jurídico que por su procedencia emana de un funcionario administrativo, por su naturaleza se concreta en una declaración especial; y, por su alcance afecta positiva o negativamente a los derechos administrativos o colectivos que se relacionan con la Administración Pública." (22)

Tivaroni nos dice:

"El Acto Administrativo es cualquier manifestación productiva de efectos jurídicos de voluntad, de conocimiento, de apreciación, de opinión, de deseo de los órganos del Estado o de los otros sujetos de Derecho Público reconocidos como tales, dirigido a la satisfacción, en el ámbito del derecho objetivo, de

(21) GASCON, Marin. "Tratado de Derecho Administrativo Tomo I 7o ed. 1941. pág. 177 a 179 citado por Fernando Garrido Falla. "Tratado de Derecho Administrativo" Volumen I. 4o ed. Instituto de Estudios Políticos. Madrid. 1966. pág. 400.

(22) ROYO-VILLANOVA. "El Acto Administrativo" Madrid. 1929. pág. 15. citado por Fernando Garrido Falla. Op. Cit. pág. 401.

las necesidades propias de tales entes." (23)

Andres Serra Rojas señala:

"El acto administrativo, como acto jurídico de la administración pública, se apoya en dos nociones esenciales; su carácter ejecutorio y su presunción de legitimidad, su unilateralidad y otros efectos jurídicos subjetivos. La acción pública tiene a su cargo la satisfacción de ineludibles necesidades colectivas y la vigilancia de la actividad privada. El interés general es el regulador de los actos administrativos, el que inspira y determina la marcha del gobierno. Son actos que no deben ser aplazados o dilatados a pretexto de ingerencias judiciales, sino actos del poder público regulados por el bien común." (24)

La doctrina distingue entre actos administrativos y actos de la administración: los primeros, son aquellos que crean una situación jurídica concreta, y los segundos, son actos internos de los propios organismos, ya que no producen efectos en contra de terceros y porque su eficacia se agota en el interior de la administración. El acto administrativo, es toda aquella declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, de naturaleza regulada (es decir, emitido conforme a las normas jurídicas esta-

(23) TIVARONI. "Teoría Degli Atti Administrativi" Torino. 1939. pág. 25 Citado por Fernando Garrido Falla. Op. Cit. pág. 401.

(24) SERRA Rojas Andrés. "Derecho Administrativo" 10o ed. Tomo I Edit. Porrúa S.A. México. 1981. pág. 242.

blecidas) o de manera discrecional (emitido cuando no existe regulación expresa, respetando o bajo los lineamientos legales, aplicando el criterio más adecuado y eficaz) susceptible de crear situaciones jurídicas de naturaleza administrativa.

Independientemente de los conceptos dados por los diversos autores respecto del acto administrativo, mencionaremos, que para poder dar un concepto más claro, cabe señalar lo siguiente:

Todo acto, es una manifestación de la voluntad, y sólo es de naturaleza jurídica, cuando esa expresión produce efectos de derecho. Los actos administrativos son los actos jurídicos relativos a la función administrativa:

"El Acto Administrativo es aquel por medio del cual se exterioriza la función administrativa, siendo dicha función producto de la actividad del Estado, en las variadas formas que hemos señalado." (25)

Debido a la variedad y a la enorme actuación de la esfera administrativa, ninguna de las definiciones que hemos anotado, son en si, suficientes para dar una idea general o generalizada de los diversos actos que comprende la función administrativa; por

(25) OLIVERA Toro Jorge. "Manual de Derecho Administrativo" 3o ed. Edit. Porrúa S.A. México. 1972. pág. 141.

ello, resulta más práctico analizar a el acto administrativo desde los puntos de vista, objetivo, subjetivo y material.

Podemos referirnos al acto administrativo desde un punto de vista subjetivo, calificando con este nombre a todo acto que proceda de la administración o de un órgano de naturaleza administrativa, sin que deba entenderse, como la expresión de la voluntad psíquica del funcionario del que emana:

"En su significación formal o subjetiva son actos administrativos cuantos proceden de la Administración, sea quien fuere la autoridad que los dicte. Desintegrando el poder general del Estado en los tres clásicos poderes, con sus manifestaciones concretas de voluntad, y dada la confusión práctica reinante entre Poder Ejecutivo y Administración, el acto administrativo será todo acto que emane de la Administración o Poder Ejecutivo." (26)

Este punto de vista subjetivo, fue adoptado por muchos autores durante largo tiempo, que consideraban al acto administrativo como toda determinación o acuerdo de autoridad emitido por un funcionario público en el desempeño de su encargo; la autoridad, es

(26) GARCIA Oviedo Carlos. "Instituciones de Derecho Administrativo." Edit. Imprenta y Librería de Eulogio de las Heras. Sevilla, 1927, pág. 219.

la persona revestida de mando, su carácter emana de - titular de un órgano del Estado, para que ese acto de autoridad sea de carácter administrativo, debe ser -- dictado por un órgano de la Administración Pública.

Al amparo de estas manifestaciones, podemos decir que el acto administrativo, es la manifestación - de la voluntad de un órgano público de carácter especial, ya que su actuar está referido a casos concre-- tos e individuales que son actos jurídicos que producen y satisfacen fines administrativos.

"Podemos definir el acto administrativo como -- una declaración especial de voluntad de un órgano público, preferentemente de un órgano administrativo -- encaminado a producir por vía de autoridad un efecto de derecho para la satisfacción de un interés admi--- nistrativo." (27)

Desde un punto de vista objetivo y muy a pesar de la definición descrita, la doctrina italiana seña- que el acto administrativo es en efecto, una decla--- ración de voluntad proveniente de un organismo público, pero sin embargo, no puede sostenerse como única idea, ya que está integrado además por una manifestación de juicio, de deseo o de conocimiento. El punto

(27) GARCIA Oviedo Carlos. Op. Cit. pág. 224.

de vista objetivo, estima al acto administrativo, como una declaración o exteriorización intelectiva de una voluntad administrativa:

"Esta circunstancia lleva a Zanobini a definir el acto administrativo como cualquier declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio realizada por un sujeto de la administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa." (28)

El autor Jorge Olivera Toro, señala que algunos autores al tratar el elemento objetivo, agregan a la declaración, la opinión, juicio o ciencia de un órgano administrativo:

"Se habla de declaración de voluntad cuando se trata de actos por los que aquella realiza su fin de certeza; si se realizara solamente en forma hipotética tendríamos una declaración de deseos. Se utilizaría la palabra opinión en caso de conocimiento simple, y de juicio en caso de conocimiento completo. Entendemos que, en realidad se trata de distintos matices de la declaración de voluntad." (29)

Desde el punto de vista material: desde este punto de vista, se considera al acto administrativo como un producto de la potestad administrativa, que en su ejercicio se traduce en crear consecuencias

(28) ZANOBINI. "Corso di Diritto Administrativo". Vol. I Milan. 1954. pág. 245. citado por Rafael Entrena Acuesta. "Curso de Derecho Administrativo" Vol. I Edit. Tenos. Madrid. 1965. pág. 516.

(29) OLIVERA Toro Jorge. Op. Cit. págs. 142-143.

jurídicas. El acto será administrativo cuando produzca efectos de derecho. El acto administrativo, como emanación unilateral del poder público, funda, modifica o suprime una relación jurídica subjetiva, por lo que desde este aspecto, no importa que órgano emita el acto; aquí pues, el acto administrativo, será el acto jurídico de derecho público que emane de la administración pública y sometido al derecho administrativo.

Tomando en consideración los diferentes puntos de vista dados por la doctrina respecto de los actos administrativos podemos afirmar en términos generales, que éstos son, todos aquellos que tienen por objeto cumplir con fines de interés general, y que son realizados por la administración pública en forma ineludible, en ejercicio de una potestad administrativa, encaminada a satisfacer el bienestar general.

"El acto administrativo es una declaración de voluntad de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general." (30)

(30) SERRA Rojas Andrés. Op. Cit. pág. 238.

De lo anterior podemos afirmar que no son actos administrativos:

a) Los Actos de Gobierno.
b) Los Actos dictados por los Poderes Legislativo y - Judicial.
c) Los Actos emitidos por los particulares, aunque -- estén regulados por el Derecho Administrativo.
d) Los Actos jurídicos emitidos por la Administración que se encuentren regulados por el Derecho Privado.
e) Los Actos emitidos en virtud de la facultad reglamentaria.

Lo anterior se justifica, como ya lo hemos mencionado, en que la función administrativa se manifiesta en una gran variedad de hechos jurídicos y actos jurídicos y materiales, dentro de los cuales, los actos administrativos, son los más importantes, no obstante de que también existen otros que a continuación analizaremos:

Los Actos de Gobierno.- No debe considerarse a los actos políticos o de gobierno, (relacionados con la orientación y dirección política de los órganos -- públicos y del Estado en general) como actos administrativos. El acto de gobierno, nace de la frase: ---- "prudente reserva del conseil d' etat a la evolución del recurso por exceso de poder". Los actos políticos

o de gobierno, son distintos a los administrativos y son derivados del poder discrecional del Estado; no - se concibe la acción del poder, sin este regular medio discrecional que permite encauzar a un alto nivèl la actividad estatal.

"La Teoría de conjunto del acto de gobierno --- surge bajo el segundo Imperio, que es cuando se tiene conciencia de esa "prudente reserva". Con todo, se -- trata -avade-duez- de una teoría peligrosa para la -- legalidad, aunque justificable desde el punto de vista histórico-político." (31)

El término acto de gobierno, utilizado con gran frecuencia por la doctrina francesa, conprende la más alta actividad estatal ya que los actos calificados - con este nombre dan fuerza, impulso y dirección a la vida y acción del Estado que aunque no son de carác-- ter administrativo, no dejan de considerarse como actos de la administración, por derivarse de las fun--- ciones propias del Poder Ejecutivo:

"La doctrina de los actos políticos o de gobierno, es en sus origenes, francesa y jurisprudencial. - Se trata, como dice Diez, de una 'prudente reserva -- del Conseil d'Etat a la evolución del recurso por --- exceso de poder', una especie de concesión al Poder -

(31) GARRIDO Falla Fernando. "Tratado de Derecho Ad-- ministrativo". Vol. I. 4a ed. Edit. Instituto de Estudios Políticos. Madrid. 1966. pág. 409.

Ejecutivo para evitar los recelos que necesariamente - hubieron de producir en éste las crecientes conquistas de la justicia administrativa." (32)

Pero esas funciones del Poder Ejecutivo, que se caracterizan por ser actos de gobierno, no son el universo de los actos políticos o de gobierno en estricto sentido, ya que el concepto "Gobierno" está sujeto en términos generales, a acepciones distintas:

A.- Una de carácter general, que desde el punto de vista de Teoría General del Estado, señala que el - gobierno está comprendido por los Poderes Ejecutivo, - Legislativo y Judicial.

B.- El término gobierno, que comprende al con--- junto de Secretarios de Estado y al Presidente de la - República.

C.- A los actos políticos o de gobierno, que --- emanan de órganos superiores al Poder Ejecutivo deno-- minado gobierno, y que comprende a actos diversos como los electorales, los del derecho internacional, de seguridad militar y civil, indultos, suspensión de ga--- rantías, etc. En este concepto se afirma que los actos de gobierno constituyen parte del poder discrecional - de que goza el Poder Ejecutivo, y que se ejerce en --- forma absoluta y de manera práctica conforme a las políticas de la época, sin que se afecte la configura---

(32) OLIVERA Toro Jorge. Op. Cit. pág. 143.

ción del Estado de derecho.

"... finalmente por la jurisprudencia a reconocer solamente como actos de gobierno los actos del -- Ejecutivo en relación con el Parlamento, incluyendo - la convocatoria a sesiones del Gobierno en los deba-- tes parlamentarios, la iniciativa y la promulgación - de las leyes; las medidas de gracia tomadas por el -- Jefe del Estado; los actos y operaciones referentes a las relaciones diplomáticas; las medidas de policía respecto de extranjeros en caso de guerra; las medi-- das de guerra fuera del territorio nacional y la de-- claración del estado de sitio, excluyendo las medidas de ejecución." (33)

D.- Muchos autores consideran que el acto de -- gobierno es una actividad particular del Estado y --- afirman que éste es un cuarto poder supremo, que ---- coexiste al lado del legislativo, el ejecutivo y el - judicial.

E.- El derecho Francés, califica a los actos de gobierno como los realizados por autoridades administrativas, y que no son suceptibles de ningún recurso ante los tribunales; que las características de los - actos de gobierno es que emanan de una autoridad con facultades administrativas y por su contenido gocen - de inmunidad jurisdiccional; su función concreta, es promover la buena marcha de los servicios públicos, -

(33) FRAGA, Gabino. Op. Cit. pág. 72-73.

y procurar la seguridad interior y exterior.

En términos generales, la función del Poder Ejecutivo puede considerarse bajo un doble aspecto: como función administrativa y como función política; que -- esta última determina la relación política entre el -- Poder ejecutivo y los otros órganos del Estado y que - en virtud de esta, pueden realizar los actos necesa--- rios para asegurar la existencia y mantenimiento del - propio Estado, y que estos son por su propia naturaleza, los actos de gobierno.

Los Actos dictados por los Poderes Legislativos y Judicial.- Los actos que formalmente emitan -- los Poderes Legislativo y Judicial no son actos admi-- nistrativos. Como lo vemos, en nuestro país, la fun--- ción legislativa formal, es la que realiza el Congreso de la Unión por conducto de las Cámaras de Diputados y de Senadores por lo que el conjunto de actos que rea-- lice cada una de las cámaras en forma exclusiva, no -- podrán ser considerados como actos administrativos. -- Los actos que emita el Poder Judicial desde el punto - de vista formal y aludan a la organización Constitu--- cional que le asigna la tarea de ejercer la función -- jurisdiccional con el objeto de preservar el Derecho, tampoco serán actos administrativos.

Los Actos Legislativos y Judiciales realizados por el Poder Ejecutivo.- Como ya lo hemos mencionado, desde el punto de vista formal, constituyen actos administrativos todos los actos que emanen del Poder Ejecutivo; sin embargo, los actos legislativos y judiciales realizados por el poder ejecutivo no pueden ser de naturaleza administrativa, ya que las características de los actos administrativos son: Su ejecutoriedad, legitimidad, unilateralidad y los efectos jurídicos que produce.

Los Actos de la Administración sometidos al Derecho Privado.- No son actos administrativos los actos realizados por el Poder Ejecutivo y que por su naturaleza sean regulados por el derecho privado, tal y como son los actos jurídicos bilaterales como son los llamados "contratos administrativos", que no pueden ser actos administrativos, porque estos son las declaraciones unilaterales, que a diferencia de los primeros no requieren de la participación de dos o más voluntades. De la misma manera, no constituyen actos administrativos los emitidos por los entes particulares, servidores públicos, con prerrogativas de derecho público, cuando carezcan de la presunción de legimitidad y ejecutoriedad y que además sean regulados por las normas del derecho privado.

Los Actos emitidos por el Poder Ejecutivo, en virtud de la facultad reglamentaria.- Desde el punto de vista formal o subjetivo, los reglamentos son considerados como actos administrativos. Sin embargo, apegándonos al criterio material, la facultad reglamentaria y los actos que por su ejercicio se emiten, no son actos administrativos sino legislativos, porque crean una situación jurídica de carácter general que dicta una regla aplicable a un número indeterminado de personas.

Conforme a esta posición, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el año de 1955 declaró:

"Los reglamentos que se expidan por el ejecutivo, tienen a la exacta observancia de las leyes, es decir, a facilitar su mejor cumplimiento; por tanto, son parte integrante de las disposiciones legislativas que reglamentan, y por tanto, participan de la naturaleza jurídica de la ley reglamentada y aún cuando no sean expedidos por el Poder Legislativo, tienen todos los caracteres de una ley." (34)

Actos de los particulares derivados de una ley administrativa.- Tampoco constituyen actos ad---

(34) SERRA Rojas Andrés. "Derecho Administrativo". Op. Cit. pág. 195-196.

ministrativos, los actos de los particulares regulados por el derecho administrativo, tal y como son las im-- pugnaciones, los recursos administrativos, y en general los que pertenezcan a la jurisdicción contenciosa administrativa.

2.4.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA.

Debemos entender al Procedimiento Administrativo de Investigación y Audiencia, como una institución jurídica que refleja la realidad del derecho aduanero, en lo que corresponde a su estructuración.

Está íntimamente relacionado con el derecho administrativo, porque la organización y la actividad de los órganos aduaneros y el alcance de sus atribuciones está regulado por las normas del derecho administrativo; de igual manera, tiene estrecha relación con el derecho penal, puesto que ha tomado como base algunos elementos de carácter general para la prevención y la sanción de las infracciones; y con el derecho procesal, porque la legislación aduanera contiene normas adjetivas que configuran al procedimiento para averiguar las infracciones y sancionarlas.

El Procedimiento Administrativo de Investigación y Audiencia en materia aduanera, tiene por objeto vigilar la buena marcha de la Administración Pública.

Dentro de la rama del derecho fiscal, encontramos normas cuyo objeto es asegurar el cumplimiento de las relaciones entre la administración pública y los particulares, estas normas conforman un procedimiento.

El procedimiento fiscal está constituído en --- términos generales por los actos que van desde la --- creación de una ley, hasta el momento de hacer efec-- tivos los créditos fiscales que le son debidos al --- Fisco Federal. La naturaleza de este procedimiento es administrativa; acorde a este criterio, el autor Sergio Francisco de la Garza nos dice:

"Gran parte de la actividad administrativa tributaria se realiza a través de actos que constituyen procedimientos administrativos. Aquí debemos recordar, que nos encontramos frente a una materia que es ad--- ministrativa por naturaleza y tributaria por califi-- cación. Es decir, en el procedimiento tributario nos encontramos con que forma parte, y guarda íntima co--- nexión, con el resto de los procedimientos adminis--- trativos." (35)

Conforme al criterio sustentado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en "Las Bases para la Regionalización de la Administración Fiscal Fede-- ral" en el año de 1973, el procedimiento administra--

(35) DE LA GARZA Sergio Fco. Op. Cit. pág. 669.

tivo en materia fiscal, se inicia con la elaboración de reglamentos, anteproyectos de ley y aranceles que contengan la interpretación correcta de los ordenamientos fiscales y que constituye la fase de planeación; una segunda que es la llamada "fase de ejecución", en la que se definen, distribuyen y coordinan las tareas de la administración tributaria y está conformado por la identificación y registro de causantes, recaudación de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y otros créditos fiscales, remisión de las declaraciones de impuestos y práctica de inspecciones para verificar el estricto cumplimiento de las obligaciones fiscales, tanto de los contribuyentes como de terceros relacionados; contenciosa administrativa, que consiste en el trámite y resolución de los litigios derivados del desarrollo de la administración fiscal.

Al igual que el procedimiento fiscal administrativo, el procedimiento de investigación y audiencia en materia aduanera, es a la vez de naturaleza fiscal y administrativa, en virtud de las normas adjetivas y sustantivas que lo regulan.

Sin embargo, por ser el derecho aduanero una rama tan especial, las normas relativas al procedimiento administrativo fiscal son en parte, aplicadas

al procedimiento administrativo de investigación y - audiencia en materia aduanera.

Los origenes de este procedimiento datan a --- principio del presente siglo; por aquellas épocas, - era preocupación encontrar un sistema de control --- ágil y severo para sancionar algunas infracciones -- fiscales de entre las cuales se encontraban el con-- trabando y la tenencia ilegal de mercancía de origen extranjero.

Sin embargo existía el problema de la compe--- tencia de la autoridad judicial respecto de las con- ductas que constituían delitos; por ejemplo, hasta - el año de 1928, la autoridad aduanera sólo se con--- cretaba a asegurar los intereses fiscales mediante - la instrucción de un procedimiento sumario, en el -- que se declaraba el aseguramiento de los intereses - fiscales mediante la instrucción de un procedimiento sumario, en el que se declaraba la existencia del -- delito, remitiéndose el asunto a la competencia de - las autoridades penales.

En ese mismo año, se facultó a la autoridad -- aduanera para imponer la sanción pecuniaria, deter-- minar el destino de las mercancías objeto de infrac- ción, y hacer efectivos los créditos fiscales evadi-

dos; más tarde, en el año de 1938 el Código Fiscal - de la Federación admitió claramente la existencia -- por una parte de sanciones administrativas, y por la otra de sanciones penales, tanto para el contrabando, como para otras infracciones fiscales.

Hay autores que sostienen que la existencia de dos procedimientos es contrario al principio jurídico elemental "non bis in idem" consagrado en el artículo 23 de nuestra Constitución Política, que establece que "nadie puede ser juzgado dos veces por - el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene". Sin embargo, como lo señalaremos posteriormente, la existencia de dos procedimientos, el penal y el administrativo no es violatorio de las garantías constitucionales, ya que en - el primero se juzga al delito, y en el segundo, mediante la conjunción de actos y formalidades especiales, se determina la existencia de créditos fiscales evadidos, el destino de las mercancías objeto de infracción y se aplican las sanciones pecuniarias que correspondan.

El procedimiento que se relaciona con las infracciones de contrabando a la importación y a la - exportación, adquisición, enajenación, comercio, y

tenencia de mercancía de origen extranjero sin com-- probar su legal estancia en territorio nacional, es de naturaleza administrativa y especial. Al respecto de este procedimiento podemos señalar:

A) La Dirección General de Aduanas y las Aduanas de la República, son órganos de la administración pú--- blica, porque desde el punto de vista formal, sus -- procedimientos serán de naturaleza administrativa. - La facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito - Público que ejerce en materia aduanera por conducto de la Dirección General de Aduanas al resolver el -- procedimiento administrativo de investigación y ---- audiencia es función administrativa, ya que emana de un órgano de la Administración Pública Federal de--- pendiente del Poder Ejecutivo; y lo es desde el pun- to de vista material, en virtud de que no es un acto de la función legislativa y jurisdiccional del men-- cionado poder ejecutivo, sino un verdadero procedi-- miento administrativo, creador de actos jurídicos -- derivados de la facultad administrativa del Estado.

B) Hemos señalado, que podría pensarse que los pro-- cedimientos administrativos, en los que se crean ac- tos administrativos, no se imparte justicia, ya que no existe controversia; sin embargo, ésto es equivo- cado, ya que, sea cual sea la naturaleza del proce-- dimiento, éste constituye una garantía de la buena - administración de justicia. Con el procedimiento ---

administrativo la autoridad aduanera constata la --- violación del orden jurídico establecido por la Administración Pública, y sanciona con una pena pecuniaria al infractor de la norma violada.

C) Es un procedimiento administrativo de naturaleza especial, puesto que además de ser de naturaleza administrativa, su acto tiene como origen una situación de quebrantamiento de las normas del derecho -- aduanero, y como finalidad, la creación de una situación jurídica individual, concreta, personal para el infractor, consistente en exigir el pago de una - multa y de los impuestos dejados de cubrir.

D) El procedimiento administrativo en materia aduanera es reflejo de la organización del derecho administrativo mexicano. Como lo hemos mencionado, algunas legislaciones han adoptado la postura de imitar al procedimiento judicial en vez de implementar procedimientos administrativos especiales. Respecto de esta forma de "administración", Adolfo Merkel ha dicho que si se trata de imitar ilimitadamente al procedimiento judicial no tiene ningún caso que en el - Estado exista y se establezca un poder independiente "el ejecutivo" con funciones propias, si se obliga a este poder a proceder en los mismos términos que al judicial.

En nuestro país sucede lo contrario, ya que se

ha dotado al Poder Ejecutivo de procedimientos especiales como el aduanero, que agilizan y hacen más eficaz su actuación, sin formas muy complicadas, pero suficientes para controlar la legalidad de los actos del Estado, frente al gobernado:

"Se apunta que entre el procedimiento administrativo del proceso judicial, no hay una diferencia de fondo, completa, y en ambos procedimientos, hay observancia de garantías individuales, hay la recepción, la calificación o prueba, y hay una resolución que tiene consecuencias jurídicas. Los que sostienen violación constitucional con la dualidad que comentamos, parten de que los precedentes jurisprudenciales han admitido esta realidad, y además la ley del código fiscal señala, que independientemente de las penas corporales que correspondan a la comisión de un delito de carácter fiscal, la autoridad administrativa fiscal está facultada para imponer sanciones y para aplicar medidas de protección a los intereses fiscales." (36)

Para determinar en forma cierta, que autoridades están facultadas para conocer del procedimiento administrativo de investigación y audiencia, es necesario que mencionemos las facultades en materia aduanera de las siguientes autoridades:

(36) Revista Dinamica del Derecho Mexicano. No. 4 México. 1974. Editado por la Procuraduría General de la República. "Infracciones Aduaneras" por el Lic. Víctor Manuel Jaime Subialde. Pág. 135.

1.- El C. Jefe del Ejecutivo Federal: El artículo 89 - fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala como obligaciones y facultad del Presidente, establecer aduanas marítimas y fronterizas, así como señalar su ubicación dentro del territorio nacional. El artículo 115 de la Ley Aduanera, señala que son atribuciones del Poder Ejecutivo -- Federal en materia aduanera, fracción I, establecer o suprimir aduanas fronterizas, interiores y marítimas, así como sus secciones aduaneras; señalar su ubicación, funciones y circunscripción territorial, fracción II, suspender los servicios de las oficinas aduaneras por el tiempo que juzguen conveniente, cuando así lo exija el interés de la nación; fracción III, autorizar que - el despacho de mercancías por las aduanas fronterizas nacionales pueda hacerse conjuntamente con las oficinas aduaneras de países vecinos; fracción IV, establecer o suprimir zonas libres y desarrollos portuarios y señalar sus límites, y fracción V, prohibir o restringir la importación, exportación, o el tránsito de las mercancías que considere nocivas a la salubridad pública, o que afecten a la moral, al decoro nacional o a - la economía del país, o que constituyan un peligro para la tranquilidad o seguridad del mismo.

2.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público: El artículo 31 fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que es facultad de ---

esta Secretaría, la dirección de los servicios aduana-- les, de inspección y la policía fiscal de la federa--- ción; el artículo 116 de la Ley Aduanera, señala en --- veinticuatro fracciones, las facultades de la citada -- Secretaría en materia aduanera; sin embargo, en lo re-- lativo al procedimiento administrativo de investigación y audiencia, estas son sus atribuciones:

- Fracción VIII: Inspeccionar y vigilar en forma permanente, el manejo, transporte o tenencia de mercancías en los lugares y zonas de inspección y vigilancia --- permanente.

- Fracción IX: Secuestrar las mercancías y los medios - de transporte, en dichas zonas y lugares conforme al artículo 121 de la Ley Aduanera.

- Fracción XI: Embargar fuera de los lugares y zonas de inspección y vigilancia permanente las mercancías de procedencia extranjera descubiertas mediante verificación física durante su transporte, cuando no sea acreditada su legal importación o tenencia en el país, -- así como los medios en que se conduzcan.

- Fracción XII: Secuestrar las mercancías y medios de - transporte, en el supuesto de la fracción V, del ar-- tículo 123 de la Ley, o sean transportadas por portea

dores legalmente autorizados sin carta de porte.

- Fracción XIV: Determinar en cantidad líquida los impuestos al comercio exterior y los derechos omitidos por los contribuyentes o responsables solidarios.

- Fracción XV: Comprobar la comisión de infracciones e imponer las sanciones que correspondan.

3.- Dirección General de Aduanas: El Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, señala en relación al procedimiento administrativo de investigación y audiencia las siguientes facultades:

- Artículo 87 fracción XVIII Bis: Ordenar y practicar la retención, persecución, embargo o secuestro de las mercancías de comercio exterior, incluídos los vehículos y sus medios de transporte.

- Fracción XIX: Realizar la inspección y vigilancia permanente en el manejo, transporte y tenencia de las mercancías en los lugares y en las zonas legalmente señaladas para ello.

- Fracción XXI: Tramitar y resolver el procedimiento administrativo de investigación y audiencia en materia aduanera.

- Fracción XXVII: Investigar, comprobar y sancionar -- las infracciones a las disposiciones legales en la - materia de su competencia.

A la Dirección de Procedimientos Legales de la - Dirección General de Aduanas les corresponde conforme al artículo 92 fracción VII, tramitar y resolver el -- procedimiento administrativo de investigación y audiencia.

- En lo relativo a la practica de visitas domicilia--- rias de inspección, conforme al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público co--- rresponde a la Dirección de Inspección Aduanera, en términos del artículos 89 fracción III, la práctica de visitas de inspección y los demás actos de com--- probación para cerciorarse del cumplimiento de las - disposiciones legales que regulan y gravan la entrada al territorio nacional y salida del mismo de mercancías y medios de transporte.

- En lo relativo a la verificación física, al Resguardo Aduanal, conforme al artículo 90 fracción III del referido Reglamento, le corresponde la práctica de - la verificación física de dichas mercancías de comercio en transporte.

- El artículo 169 del Reglamento de la Ley Aduanera nos dice que el servicio de vigilancia aduanera estará a cargo del Resguardo Aduanal, con las siguientes funciones:

A) Inspeccionar y vigilar permanentemente el manejo, transporte y tenencia de mercancías en los recintos fiscales y fiscalizados; en las aguas territoriales y playas marítimas, en la zona económica exclusiva adyacente al mar territorial; en los aeropuertos; en una franja de doscientos kilómetros de ancho, paralela y adyacente a las fronteras y en otra de cincuenta kilómetros de ancho, paralela y adyacente a dichas playas.

B) Secuestrar, dentro de los lugares y zonas mencionadas, las mercancías y los medios de transporte en que se conduzcan, conforme al artículo 121 de la Ley Aduanera, en el que se señalan las formalidades del secuestro.

C) Verificar en transporte la legal importación o tenencia de mercancías de procedencia extranjera y proceder, en su caso, a su embargo o secuestro.

En el caso concreto del procedimiento administra-

tivo de investigación y audiencia podemos mencionar, - que la Dirección General de Aduanas es competente para conocer de la instrucción de dicho procedimiento, independientemente de que tanto el C. Jefe del Ejecutivo - Federal, como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, son las originariamente encargadas de la atención y despacho de los asuntos relativos a la materia aduanera.

La instrucción del procedimiento administrativo se inicia con motivo de las infracciones de contrabando, presunción de contrabando de la importación y a -- la exportación, adquisición, enajenación, comercio y - tenencia ilegal de mercancía de origen extranjero. El término legal de este procedimiento, se inicia con la notificación al particular, levantando un acto en donde se hará constar:

a) la clase de la mercancía a la que se refiere.

b) fecha, hora, lugar y demás circunstancias relacionadas con el descubrimiento de las mercancías.

En el Procedimiento Administrativo de Investigación y Audiencia, la autoridad aduanera deberá:

a) Practicar la clasificación arancelaria de las mer-- cancías materia de la infracción.

b) Cerciorarse del valor, origen y procedencia de las mismas.

c) Precisar las prohibiciones, especiales a que estén sujetas, mismas que deberán ser notificadas al particular.

d) Practicar las diligencias, investigaciones y demás actos de comprobación que considere necesarios.

Dentro del plazo de diez días, contados a partir de la fecha en que se hubiere practicado la notifica-- ción, el particular podrá exponer por escrito lo que a su derecho convenga, respecto de los hechos u omisio-- nes relativos al asunto que se le notifica, al cual -- deberá acompañar las pruebas relacionadas con el caso, las cuales se desahogarán dentro de los 30 días si---- guientes al ofrecimiento. Por último, la autoridad --- aduanera, dictará la resolución dentro de un término - de quince días, contados a partir del día siguiente -- del desahogo de la última prueba o al vencimiento del plazo para rendirlas, si no las hubiere presentado. En el caso de que la resolución que se emita resulte des- favorable para el particular, este deberá pagar los --

impuestos y las multas, y la autoridad determinará el destino de las mercancías que hayan pasado a propiedad del fisco federal.

Al respecto del procedimiento administrativo para comprobar la comisión de infracciones a las normas aduaneras, se ha afirmado que es cada día más complejo, y que al paso del tiempo, la legislación que lo regula se ha ido complicando lentamente. En efecto, los artículos 120, 121, 122, 123, 124, 125 y 126 de la Ley Aduanera, y 170, 171, 172, 173 y 174 de su Reglamento vigentes, son menos explicativos, por lo que en su interpretación, se presentan algunas lagunas. Si comparamos la actual regulación que del Procedimiento Administrativo se hace en la Ley Aduanera y su propio reglamento, en relación al articulado del abrogado Código Aduanero, podemos observar que en éste se vigilaba y reglamentaba el más mínimo detalle; por ello, ha sido costumbre entre los litigantes, como entre los servidores públicos de la Dirección General de Aduanas y de las Aduanas de la República que intervienen en este procedimiento, utilizar a las disposiciones del Código Aduanero, como Código de interpretación de las disposiciones vigentes.

En el año de 1983, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General de -

Aduanas, publicó el texto del Código Aduanero, con el objeto de incluirlo en el Prontuario Consultivo del -- Código Aduanero; en la presentación de esta publica--- ción se expresaron las justificaciones de la misma, -- de las que transcribiremos las más significativas:

"Frente a un espíritu constantemente renovador - del legislador, siempre es conveniente volver los ojos al pasado, sin temor de incurrir en el agravio y cas-- tigo de la mujer de Lot, pues las disposiciones lega-- les dictadas en el pasado constituyen los mejores y -- más sólidos cimientos, así como las mejores fuentes de conocimiento e interpretación de las actuales normas - jurídicas.

... Es una ley de la naturaleza el que los hijos se parezcan a sus padres, pudiendo estos ser mejores - o peores pero siempre semejantes y que, para su cabal comprensión es necesario el conocimiento de sus ante-- cesores, son sus vicios y virtudes; por ello, fácil es concluir que para entender la vigente legislación adua nera es indispensable el conocimiento de sus anteceden tes mediatos e inmediatos, y precisamente dentro de -- estos últimos se encuentra el Código Aduanero de los - Estados Unidos Mexicanos, que con sus 727 artículos -- reguló, por espacio de treinta años, el comercio exte- rior mexicano." (37)

(37) Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Aduanas. México. -- 1983. Pág. 5-6.

En relación a lo que se menciona, a continuación transcribimos el texto del artículo 598 del Código --- Aduanero, en el que se manifiesta la intención del legislador de la época de señalar al sistema aduanero -- una ruta propia para su actuación:

"Los jefes de las oficinas aduaneras instruirán el procedimiento administrativo, observando las si---- guientes prevenciones:

I.- Si se trata de infracción que no sea de contrabando, ni amerite mayor averiguación a continuación del parte oficial que la establezca, el jefe de la oficina aduanera dictará su fallo precisando: lugar y fecha, si existe o no la infracción y, en su caso, pre-- cepto legal infringido, nombre del responsable, impuestos que deban cobrarse, con cita de su monto y persona que deba cubrirlos, monto de la multa que se imponga y, de ser computable legalmente de pecuniaria en corporal, se fijará la duración del arresto aplicable en defecto de la multa, precepto legal en que se funde la imposición de la misma y, finalmente, se designará el empleado que deba notificar la resolución." (38)

Este artículo, a partir de su fracción II, señala el modo en que deberá procederse en los demás casos señalados como infracciones "graves", estableciendo un procedimiento especial para cada uno de ellos, que ---

(38) Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos.- 1951. Artículo 598.

incluye: presentación de la denuncia, del acuerdo de incoación y de la designación del secretario, aseguramiento del interés fiscal, de los aprehensores de mercancías, presuntos responsables, examen de testigos, ofrecimiento de pruebas, careos, reglas para el ofrecimiento de pruebas, testimonial y pericial, resolución, e inconformidad de la misma, así como de la clasificación arancelaria.

También se afirma, que el actual procedimiento administrativo para las infracciones aduaneras es muy lento en comparación al proceso penal. A pesar de que como ya lo hemos afirmado, los procedimientos penal y administrativo son distintos y persiguen diversos fines, pues el primero se refiere a la imposición de la pena corporal por el delito, el segundo atañe al cobro de los impuestos o derechos omitidos, en ocasiones el infractor de la norma fiscal, exhibe en el procedimiento administrativo que se lleva a cabo en Aduanas, la sentencia que el Juez dictó en el proceso. Igualmente, si la sentencia penal es favorable al infractor, es frecuentemente presentada como prueba, apenas a mitad del procedimiento administrativo de investigación y audiencia. La lentitud en el desarrollo del procedimiento administrativo, es perjudicial tanto para el infractor como para el Estado. Para el infractor, la larga espera

de la resolución. Para el Estado, y en particular para el Fisco Federal y para el Servicio Aduanal, porque -- nunca puede estar a corriente en la tramitación de los asuntos e instrucción de procedimientos, lo que genera un gran rezago. Así también se afecta a los partícipes, a quien se le asigna un porcentaje de dinero de las -- multas que se impongan, por la denuncia.

Por lo anterior, consideramos, debe crearse un -- sistema de control con el objeto de alimentar y apoyar la tramitación pronta y expedita del procedimiento administrativo, para estar en posibilidad de comprobar la comisión de infracciones en materia aduanera; verificar que en los mismos se cumplan con todas las for-- malidades legales, evitar la violación a las garantías individuales. Procurar que los servidores públicos encargados de la instrucción, tramitación y resolución - de los procedimientos administrativos de investigación y audiencia, sean personas aptas para manejar cuestiones jurídicas, de reconocida calidad moral, y evitar - ante todo, el burocratismo en las oficinas y áreas encargadas, con lo que se evitaría en gran medida las -- transacciones ilegales respecto de los asunto, y la -- corrupción.

"... A organizar de una vez por todas una admi-- nistración aduanera, técnica y moderna, exenta ----

de burocracias perniciosas, que sin desatender el cumplimiento de su primordial función de percibir la renta, facilite las operaciones y no aceche la oportunidad de imponer sanciones. En suma, una aduana que cuente con una buena legislación para aplicar y cuya preocupación no sea solamente el régimen de participación que cabe a sus funcionarios y a los denunciantes en el producto de las multas y comisos, sino, de modo principal, en llevar a cabo esa función, cuyo concepto es tan difícil de aprender y más aún de aplicar, cual es la de servir, porque al fin de cuentas, la aduana está al servicio de los habitantes, pues recaudar la renta, de por si es un importante servicio, que no ha menester de procedimientos que conspiran contra el prestigio del propio gobierno." (39)

(39) FERNANDES Lalane Pedro. "Derecho Aduanero" Tomo I. Ediciones de Palma. Buenos Aires, Argentina. 1966. Texto del prólogo. Pág. 301.

CAPITULO TERCERO.

"BASES CONSTITUCIONALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INVESTIGACION Y AUDIENCIA."

3.1.- CONCEPTO DE GARANTIA CONSTITUCIONAL.

3.2.- SUJETOS JURIDICOS DE LA GARANTIA CONSTITUCIONAL.

3.3.- LA SEGURIDAD JURIDICA.

3.1.- CONCEPTO DE GARANTIA CONSTITUCIONAL.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, esta conformada de artículos que son la médula espinal del sistema jurídico mexicano, ya que sus normas contienen la - síntesis armoniosa de los principios que deben regir en todo -- Estado.

Conforme a la teoría General del Estado, este se forma en términos generales, por un pueblo, un gobierno, un orden jurídico y un bien público; de ahí que el autor Francisco Porrúa Pé - rez, nos diga que el Estado es:

"El Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes." (1)

La presencia de una sociedad humana en el Estado es indispensable, por ello, la existencia de garantías individuales, implica el respeto de las necesidades individuales y colectivas - de los gobernados, asi como el mantenimiento de los principios económicos, políticos y sociales que deben inspirar a todo derecho positivo.

Todos los individuos. como entes particulares tenemos ne-

(1) PORRUA PEREZ FRANCISCO. "Teoría del Estado" 14° Ed. Editorial PORRUA S.A. México, D.F. 1980.

cesidades propias, lo que hace que los seres humanos podamos -- distinguirnos los unos de los otros; sin embargo, hay algo que nos hace comunes; alcanzar la felicidad a traves de la satis-- facción de las necesidades y metas, sea cual sea su naturaleza:

"Los seres humanos por mas diversos que perezcan sus ca - racteres y sus temperamentos, por mas disimiles sus fines parti culares, por mas contrarias sus actitudes, coinciden en un punto fundamental; en una genérica aspiración de obtener su felici cidad, que se traduce en una situación subjetiva consciente de bienestar duradero, que no es otra cosa que una satisfacción - íntima permanente. Así para el egoísta, la felicidad estribará en preocuparse asimismo los mayores beneficios posibles, aún en perjucios de sus semejantes; para el altruista, para el filántropo, en cambio, la felicidad que se revela, repetimos, -- genérica y formalmente cómo una satisfacción vital subjetiva - de carácter durable, consistiría en hacer un bien a sus congéneres, a su pueblo, a la sociedad de que forma parte." (2)

Para que los individuos podamos cumplir con nuestros propios fines, debemos tener necesariamente una libertad de acción que nos permita elegir propositos determinados y los medios - para la ejecución de los mismos, lo que en última instancia -- hace posible la felicidad y la definición de la personalidad.

(2) BURGOA, IGNACIO. " LAS GARANTIAS INDIVIDUALES" 2° ed. ED. PORRUA S.A. Mexico, 1954. Pág. 9.

tal denominación regímenes de dictadura, se hace un mal uso de la expresión y lo que es peor, se comete un fraude en los conceptos. No siempre el derecho del Estado es constitucional. A riesgo de - aparentar un juego de palabras, podemos decir que el derecho constitucional es el derecho del Estado cuando el Estado es de dere-- cho." (3)

El mencionado orden jurídico, creado por los individuos en ejercicio de su soberanía, se encuentra plasmado, como lo hemos - mencionado, en la Constitución Política, cuyas normas constituyen las garantías constitucionales para los propios individuos que -- conforman el propio Estado.

El Derecho Constitucional, y las normas que lo conforman, - goza de todas las características del derecho público; contiene -- normas imperativas, es decir, irrenunciables, tiende a satisfacer un interés colectivo, en armonía con lo individual; establece una relación de supra-subordinación entre el Estado y los gobernados y trata cuestiones relativas a garantizar la participación de estos últimos; tan es así, que como ya lo hemos mencionado, el pueblo, en ejercicio de la soberanía, se autolimita reservándose -- ciertos derechos públicos subjetivos que debe respetar el Estado- con el propósito de que el individuo pueda lograr sus fines; esos- derechos constituyen las llamadas garantías individuales, garan-- tías que el Estado tiene la obligación de respetar, ya sea por -- vía de actuación, o por vía de abstención.

(3) TENA RAMIREZ FELIPE. "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO." 2° ed. EDITORIAL PORRUA S.A. México, 1982. Pág. 72.

En su conjunto, los entes particulares forman una sociedad, que al igual que cada uno de ellos existe para fijarse fines y cumplir con los mismos; como lo dijera Aristóteles, el hombre es un "zoon politikon" , es decir, que es esencialmente sociable, por lo que sería imposible su existencia fuera de la convivencia con sus semejantes. Para que la vida en común sea armoniosa, y no se contrapunteen los intereses particulares, es necesaria la existencia de un orden jurídico, con el objeto de evitar el caos en la sociedad.

Ese orden jurídico tiene por objeto regular todas las relaciones humanas y sociales en las cuales el Estado toma participación directa y la estructura administrativa y el funcionamiento de los órganos políticos, definiendo perfectamente la posición del individuo frente al Estado.

El pueblo como parte medular del Estado, en ejercicio de la soberanía que detenta, se autodetermina y autolimita: el gobierno le fija sus atribuciones y se reserva un mínimo de derechos públicos subjetivos, le permite al individuo desenvolver libremente su personalidad y conseguir sus fines. En tal sentido, podemos considerar que la soberanía reside en el pueblo, y que este hecho es admitido por la mayoria de la constituciones del mundo; en tal sentido, tambien podemos afirmar que la soberanía está íntimamente ligada con el concepto de derecho constitucional.

El autor mexicano, Ignacio Burgoa, en su libro de las "Garantías Individuales", nos dice con respecto del concepto de -- garantía constitucional:

"..se traduce en una relación jurídica que existe entre el gobernado, por un lado, y el Estado y sus autoridades por el -- otro (sujetos activos y pasivos), en virtud de la cual surge para el primero el derecho de exigir de los segundos una obliga -- ción positiva o negativa, consistente en respetar las prerrogativas fundamentales de que el hombre debe gozar para el desenvolvimiento de su personalidad (objeto), relación cuya fuente formal es la Constitución." (4)

Los aspectos filosóficos de las garantías constitucionales, son los siguientes:

a) La Libertad Humana, la cual es una de los factores sine qua non, para que el individuo realice sus propios fines, desenvolviendo su personalidad y verificando su felicidad, la cual no es una mera potestad psicológica de elegir propósitos determinados y escoger los medios para su ejecución; es un factor necesario e imprescindible de su desenvolvimiento.

b) La convivencia en sociedad, lo que también es indispensable para la existencia del individuo, ya que el hombre es un - ser esencialmente sociable.

(4) Op. cit. Ignacio Burgoa. Pág 102.

c) La existencia de un Estado de Derecho: La potestad libertaria de que cada sujeto es titular, no puede desenvolverse en forma arbitraria, ya que para la consecución de su felicidad, como ente individual sería capaz de rebazar la esfera social en la que se desarrolla, por lo que es indispensable una restricción, impuesta normativamente por el Derecho.

"Aplicando las ideas anteriormente expuestas a nuestro régimen constitucional, y por lo que concierne a las garantías individuales que expresamente se contienen en los veintinueve primeros preceptos de la Ley Fundamental, se puede llegar sin duda a la conclusión de que estas cumplen con la deontología de todo orden jurídico, la cual consiste, según dijimos, en armonizar, en conjugar o hacer compatibles las diferentes tendencias del derecho positivo.- En efecto, si analizamos cualquier garantía en la forma en que ésta se concibe en nuestra Constitución, se puede constatar no sólo la consagración que aquélla implica respecto de las potestades naturales de todo ser humano, sino la limitación que al ejercicio de ellas debe consignarse para no dañar intereses individuales o intereses sociales, pues el desempeño de cualquier actividad particular del gobernado sólo está permitido por la Ley Suprema en tanto que no afecte una esfera individual ajena o no lesione a la sociedad o comunidad misma. Además, nuestro ordenamiento político impone al gobernado obligaciones que Duguit llama "públicas individuales", es decir, servicios o prestaciones que deben realizarse para beneficio común, sin dejar de tomar en consideración que nuestra misma Ley Fundamental consigna un régimen de intervencionismo de Estado cuya finalidad primordial estriba en tutelar a la propia colectividad mediante la regulación, bajo múltiples aspectos, de las

conductas individuales. Lo manifestado con antelación nos permite afirmar, sin falsos nacionalismos, que nuestra Constitución vigente es el medio normativo fundamental para conseguir el bien común en la vida pública de México, pues la Ley Suprema de 1917 no es - exclusivamente individualista o liberal, ni absolutamente estatista o colectivista, sino que significa una verdadera síntesis armoniosa de los primordiales designios de carácter filosófico, político, social y económico que deben inspirar a todo derecho positivo básico para conseguir la felicidad de un pueblo mediante el desenvolvimiento simultáneo de todos los factores que en él se re-- gistran. " (5)

La soberanía se define como las atribución o facultad del Estado que tiene por objeto mantener la estabilidad mediante la imposición y respeto y el derecho. El derecho al cual nos referimos debe entenderse como el conjunto global del sistema jurídico, constituído no sólo por las normas establecidas para una comunidad, para un país en forma individual, sino también a todas las situaciones jurídicas derivadas de ellas.

Como lo hemos señalado, el pueblo en ejercicio de la soberania se autolimita reservándose ciertos derechos públicos - subjetivos que debe respetar el Estado con el propósito de que el individuo pueda lograr sus fines; estos derechos que se reser-

(5) BURGOA, IGNACIO. OP. CIT. Págs. 29 y 30.

van, constituyen las llamadas garantías individuales que el Estado tiene la obligación de respetar por vía de la actuación o por vía de la abstención y estas garantías estan consagradas en los primeros artículos de nuestra Constitución Política, siendo las siguientes:

a) Artículo 1°.- Contiene las bases de igualdad para el goce de las garantías individuales, y señalá que todo individuo gozara de las garantías, sin consagrar una en particular, sino que se concreta a hacer una manifestación de carácter general instituyendo un derecho subjetivo público de igualdad, que consiste el el goce para todo el individuo de las garantías que otorga la Constitución.

b) Artículo 2°.- Es el relativo a la esclavitud, en el que se considera que la misma queda prohibida en nuestro país; este artículo contiene una garantía especifica de igualdad que se traduce en una actividad negativa de parte del Estado y positiva por parte del individuo, por la cual este último tiene el derecho de exigir de aquel un trato igual al de sus semejantes, consistente en la ausencia de toda medida que haga nugatoria la garantía que señalá este precepto:

"Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por ese solo hecho su libertad y la protección de las leyes."

c) Artículo 5°.- Que contiene la garantía relativa a la libertad de trabajo contenida en la afirmación de que " a nadie podrá impedírsele que se dedique a la profesión , industria comercio o trabajo que le acomode, y la de que nadie puede ser privado del producto de su trabajo."

d) Artículo 6°.- Que contiene la garantía de impresión y el derecho a la información, la cual será garantizada por el Estado, y su ejercicio estará condicionada a que con la expresión de las ideas no se ataque la moral, ni los derechos de los terceros, ni se provoque algún delito, ni se perturbe el orden público.

e) Artículo 7°.- Que consagra la libertad de imprenta a través de la prevención de que es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia siempre y cuando se respete la vida privada, la moral y la paz pública.

f) Artículo 8°.- Que contiene el derecho de Petición que se traduce en la obligación de las autoridades del Estado de contestar oportunamente al peticionario, en forma escrita por lo que para el gobernado se traduce en una garantía de seguridad jurídica.

g) Artículo 9°.- Este artículo contiene la garantía de libre asociación , que significa la unión pacífica de los hombres, ya sea eventual o permanente, lo que les permite llegar a la consecución de fines colectivos o particulares.

Conforma un derecho subjetivo público oponible al Estado, el cual se traduce en una obligación negativa para del propio Estado de no coartar el derecho de asociarse o reunirse, - por lo que es en específico una garantía de libertad.

h) Artículo 10°.- En este artículo se señala la libertad de portar armas en su domicilio, para su seguridad y legítima-defensa, a excepción de las armas de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea. La garantía específica consagrada en este artículo es de "libertad, pues en el derecho oponible al Estado de poseer y portar armas de cualquier clase con vistas a la seguridad personal y legítima defensa.

i) Artículo 11°.- Relativo a la garantía de libre tránsito, la cual implica cuatro aspectos: Entrar en el país, salir - de él, viajar en su territorio, y cambiar su residencia sin necesidad de carta de seguridad o salvo conducto. Esta garantía - esta subordinada a las facultades de la autoridad judicial en los los casos de responsabilidad civil o criminal

j) Artículo 12°.- Relativo a la ausencia de privilegios provenientes a una artificiosa jerarquía social, y que es una garantía de igualdad, es decir, que en nuestro país no se concederán títulos de nobleza ni prerrogativas ni honores hereditarios, ni - se darán efectos a los otorgados en otros paises.

k) Artículo 13°.- Establece que las leyes y los tribunales deben ser para todos. La garantía específica de seguridad jurídica , en virtud de que establece que nadie puede ser juzgado

por leyes privativas, ni por tribunales especiales, ni puede tener fuero, ni gozar mas emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y esten fijados por la ley, ni podrá ser juzgado por tribunales militares, a no ser que el delito sea cometido en contra de la disciplina militar o que el responsable sea miembro del Ejército.

3.2.- SUJETOS JURIDICOS DE LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES.

Para hablar de los sujetos jurídicos de las garantías constitucionales, es necesario mencionar que la autoridad de un Estado constituye un conjunto de atributos y facultades, así como todos los actos tendientes a garantizar el orden y la paz social, mediante la aplicación correcta del derecho para evitar contravenciones por parte de los individuos que conforman la comunidad.

Como ya lo hemos mencionado, las Garantías Constitucionales se traducen jurícamente en una relación de derecho entre el Estado como entidad jurídica y política con personalidad propia y sus autoridades, cuya actividad en todo caso, se desempeña en ejercicio de su poder, y los gobernados, como personas físicas o morales.

Estas relaciones pueden ser de diversos tipos ; a saber: las de coordinación, las de supraordinación y las de supra-a-subordinación.

Las relaciones de coordinación, son vínculos que se entablan entre los mismos gobernados limitando la actividad que recíprocamente desarrollan y cuales relaciones son reguladas por normas jurídicas, conformadas en varios sistemas, lo cual constituye las ramas que conforman al derecho privado.

Las relaciones de supra-ordinación, se establecen entre los diferentes órganos de poder o gobierno de un Estado o Sociedad, normando la actuación de cada uno de ellos.

Las relaciones de supra-a-subordinación, descansan sobre una dualidad cualitativa, subjetiva, surgidas entre dos entes o entida

des colocadas en distintas posiciones.

Como ya se señaló, el Pueblo en ejercicio de la soberanía -- que detenta, se autodetermina y se autolimita: a través de la autodeterminación se da el gobierno que le conviene fijándole sus atribuciones y por medio de la autolimitación se reserva un mínimo de derechos públicos subjetivos, que con ciertos límites le permitan al individuo desenvolver libremente su personalidad y alcanzar sus fines. Es por esta razón que se considera que el Derecho Constitucional está íntimamente ligado con el concepto de soberanía.

"El Derecho Constitucional goza de todas las características del derecho público: contiene normas imperativas es decir, aquellas a las que no se puede renunciar, tiende a satisfacer un interés colectivo (aunque en la franca armonía con lo individual); establece una relación de supra- a - sub - ordinación entre el Estado y los - gebernados."

El artículo 1° de la Constitución Política, señala que seran sujetos de las garantías jurídicas todo "individuo", lo que despierta la idea de una indiscriminación total, ya que en los Estados Unidos Mexicanos la Constitución hace alcanzar la tutela de las garantías individuales a todo ser humano con independencia de los factores congénitos (sexo, raza, nacionalidad, estado civil, estado fáctico, comerciante); esta disposición encierra una garantía, de --

igualdad, ya que el individuo como unidad biológica independiente de sus congéneres, es totalmente poseedor de ciertos atributos y en uso de su razón y en ejercicio de su libre albedrío se proyecta en actos extrajurídicos que son manifestaciones de su personalidad, actos que lo colocan en un status jurídico determinado en relación con el Estado, conforme a las normas jurídicas prestablecidos , sin embargo cabe mencionar que la propia Constitución impone a los individuos extranjeros algunas limitaciones en materia de garantías individuales por lo que la garantía de igualdad se proyecta a través de un elemento negativo muy amplio: "La no distinción de los hombres, ya sea por sus atributos personalísimos como la raza ; y se menciona a la raza, y no a la nacionalidad en primer aspecto, porque esta última es susceptible de adquirirse.

Las limitaciones que conlleva el artículo 1° de la Constitución, atendiendo la calidad de individuo, es precisamente la nacionalidad:

"Son de diversa índole las limitaciones que implica este artículo. Por una parte, atendiendo la calidad del individuo, estatuye la posibilidad de restringir algunas garantías a los extranjeros y por la otra, tomando en consideración ciertas situaciones de emergencia, prevé la posibilidad de reestringir o suspender las garantías en los términos que la propia Constitución establezca y no son otros que aquellos a los que se refiere el artículo 29." (6)

(6) RAMIREZ FONSECA FRANCISCO. Op. Cit. pág. 30

Efectivamente, además de algunas limitantes para los extranjeros, el artículo 29 de la Constitución Política, hace referencia al Estado de Derecho, en el que el orden jurídico producto de la soberanía, esencia de la ya referida autodeterminación y autolimitación del individuo en la que el Estado debe sujetarse en forma expresa, se rompe en virtud de las situaciones de verdadera emergencia, y al respecto, este artículo nos dice:

"En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave conflicto o peligro, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos (sic), y la Procuraduría General de la República, y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, con la aprobación de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente rápido y facílmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevensiones generales y sin que la suspensión contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hayándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde."

Finalmente, debemos entender como individuo, no solo al hom

bre en su aspecto biológico, como persona física, sino a la persona moral de derecho privado y del derecho público y social despojada - de su imperio, este colocada en una situación de igualdad con los - gobernados.

Algunos autores prefieren utilizar el término de gobernado en sustitución de la palabra " individuo ". Las garantías estan dirigidas a todo sujeto que tenga o pueda tener el carácter de gobernado, y estos mismos autores, consideran que debe sustituirse el término de garantías individuales, por el de " garantías de los gobernados", porque las mismas establecen los límites entre las relaciones de -- supra-a-subordinación, entre los gobernados y los gobernantes.

"La teoría más difundida es la de la doble personalidad del -- Estado, que sostiene la existencia de una personalidad de derecho -- público y otra de derecho privado. En esta última manifestación, el Estado se coloca, dicen los sostenedores, en un plano de igualdad -- con los particulares y goza como ellos de las garantías individuales. "Esta teoría, que es la admitida por la legislación y jurisprudencia mexicana es objetada porque ella implica una dualidad incompatible - con el concepto unitario que del Estado tiene la doctrina moderna." (7)

(7) FRAGA GABINO. Derecho Administrativo. Op. Cit. pág 120.

La naturaleza del gobernado o individuo, se emplea para se ñalar a diferentes tipos de entes jurídicos tales como a las personas físicas o individuos en sentido estricto; las personas morales de derecho privado, sociedades y asociaciones, los de derecho social, sindicatos y uniones de sindicatos, las de derecho público, personas morales oficiales y los organismos descentralizados.

A) El Gobernado o sujeto activo de la garantía individual - sea constituido por todo habitante o individuo que viva en el territorio nacional.

El hecho de que las personas morales cuya sustantividad y capacidad de adquirir y contraer obligaciones la crea la ley, ha sido ampliamente discutida si estas personas pueden ser sujetos de las garantías individuales. Al respecto, Ignacio Burgoa señala:

"La cuestión de si las personas morales deben considerarse o no como titulares de garantías individuales, ha sido un tema sobre el que algunos de nuestros más distinguidos juristas emitieron varias y opuestas opiniones; al comentar el artículo 1° de la Constitución Federal de 1857, que disponía: "Que el pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto - de las Instituciones Sociales, adoptando una tesis francamente individualista. Así para Lozano y Esteva-Ruiz, ninguna persona moral debía gozar de los derechos del hombre; por su parte Moreno Cora - admitía la existencia de garantías para las entidades morales, considerando Pallares que respecto de las llamadas de "interés públi-

co" tales garantías eran inoperantes, pues en aquellas , "los socios abdican absolutamente del dominio de los bienes que dedican a la obra y lo abdican a favor de ella y no a favor de los socios, ni de otra persona física determinada." (8)

Lo que es un hecho, es que tanto las personas físicas como las morales de cualquier índole pueden ser y son sujetos activos de la relación jurídica constitucional, y por ello, son susceptibles del beneficio y prerrogativas que otorga la Constitución, sean estas constituidas en la esfera del derecho público o del derecho social.

B) El Sujeto Pasivo de la relación jurídica constitucional, es el Estado como entidad jurídica y política, que constituye el pueblo en ejercicio de la soberanía a través de la autoridades que también son entidades creadas al amparo del derecho público dotadas de poder soberano, en las distintas esferas de su competencia.

(8) BURGOA, Ignacio. Op. Cit. pág. 94.

3.3.- LA SEGURIDAD JURIDICA

Nuestro país vive y se desarrolla con nuevas normas jurídicas que le permiten a sus habitantes llevar una vida individual más justa y segura. El bienestar del individuo en su vida social, es el principal propósito plasmado en la Constitución; por ello, la organización y el correcto funcionamiento del Estado y del Poder Público, contribuyen o deben contribuir a la consecución de ese objetivo. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contiene el proyecto nacional del pueblo mexicano. En ella, la nación expresa sus decisiones fundamentales y afirma su voluntad de conservar su identidad como comunidad, establece las bases que sustentan la estructura de un gobierno nacional viable y propone las formas de relación entre el gobierno y la sociedad.

En este orden de ideas, el respeto a los derechos del hombre y el principio de la división de poderes, son piezas estructurales en la concepción del estado mexicano:

a) El primer elemento, constituye el propósito de las instituciones sociales y el límite intrínseco de la actividad del Estado, garantía de la libertad de los hombres.

b) El segundo de los mencionados, contiene la base orgánica de la estructura del poder estatal y es el límite intrínseco de su propia actividad.

La Constitución Mexicana en su doble aspecto de Ley Fundamental al Estado Federal y de estatuto nacional común a los estados que lo forman, contiene principios que conforman su identidad

de ser la guía que contiene los principios políticos; esta forma de ser federal, es la base, en la que se sostiene la organización política y social de México, principio rector que condiciona la estructura política de nuestro país.

Como lo hemos mencionado, la garantía de seguridad jurídica, se traduce en una conducta por parte del Estado que se ajuste a ciertas leyes y determinados requisitos, premios, sin los cuales o sin su cabal satisfacción, no sería válida su actuación.

Como se señaló en el Capítulo Segundo del presente trabajo, el término "jurisdicción", significa decir o aclarar el derecho, por lo que se constituye en una función pública de examen y actuación de pretensiones; también mencionamos que se acostumbra emplear como términos contrapuestos, el de "jurisdicción" y "administración",al considerar al primero, como el conjunto de facultades que corresponden a los Tribunales de Justicia para declarar el derecho en un caso concreto, y al segundo, como atribuciones de las entidades públicas para impulsar los intereses generales y cuidar el bienestar común.

Sin embargo, esta concepción, que se debe en su origen a la doctrina que distingue a los tres poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), con funciones concretas y separadas cada una de ellas, no puede ser admitida en esta época, ya que los tribunales de justicia en efecto, no limitan su actividad al desempeño exclusivo de la función judicial, sino que con frecuencia instruyen procedimientos administrativos, y de igual manera,

la administración, no se limita a realizar o cumplir con los intereses generales o públicos sino que además, y a consecuencia de ello, ejerce funciones jurisdiccionales declarando el derecho en sus relaciones con los administrados.

Por lo antes expuesto, los términos de jurisdicción (justicia) y administración, no son opuestos, ya que puede hablarse de jurisdicción judicial y jurisdicción administrativa, en ese sentido, los órganos estatales investidos de jurisdicción tienen por ello la potestad de entender mediante el ejercicio de los correspondientes poderes, en los asuntos que les vienen atribuidos por las leyes o sea aquellos para los que está abierta la vía del proceso: la jurisdicción es por tanto, el primero de los presupuestos procesales. Si la persona o el órgano están desprovistos de jurisdicción, los actos que realicen y la resolución que dicten estarán desprovistos de toda validez. No es que el acto sea anulable, sino jurídicamente inexistente.

"Las garantías de seguridad jurídica, pues, implican el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el summum de sus derechos subjetivos". (9)

(9) Ramírez Fonseca Francisco.- "Manual de Derecho Constitucional", 4° Ed. Editorial PAC. México, D. F. 1985, pág. 28.

El fundamento filosófico-jurídico de la función jurisdiccional a cargo del Estado se encuentra señalada en la garantía individual señalada en el artículo 17 constitucional, el cual demanda al individuo la renuncia a hacerse justicia por mano propia y a ejercer violencia para reclamar su derecho, y en reciprocidad, establece para el individuo, el acceso a la jurisdicción, y para ello, señala la existencia de tribunales de justicia, que la impartirán en forma expedita y gratuita.

La impartición de justicia que merece el pueblo, debe ser pronta, en virtud de que los procesos lentos y las resoluciones tardías no realizan el valor de la justicia; debe ser gratuita, para asegurar a todos el libre acceso a ella; debe ser imparcial, para lograr que se objetive en sentencias estríctamente apegadas a las normas, y debe ser honesta, pues al juzgador se le confía el destino de la libertad y patrimonios ajenos.

"Sólo el orden jurídico puede salvar al Estado. Su ausencia significa la desorganización y el desplome de la comunidad política. Ya hemos visto que el Estado no se confunde con el Derecho, pero que éste, el orden jurídico, es un ingrediente tan necesario, que sin él, el Estado deja de serlo para convertirse en un simple fenómeno de fuerza.

Sin Estado y sin Derecho, la sociedad caería en la guerra de todos contra todos de que habla Hobbes. Pero la misma situación anárquica llevaría a la existencia renovada de organizaciones políticas, no creadas por acuerdo de voluntades, sino surgí-

das de los hechos, como ha sucedido en épocas de revueltas, que - tan profusamente aparecen en la historia. Esas revueltas terminan con el nacimiento de organizaciones políticas más poderosas que - nunca.

Por tanto, el problema de la justificación del Estado coincide en esencia, con el problema de la justificación de la existencia del orden jurídico".

Retornando el concepto de seguridad jurídica, y tomando en-consideración lo antes mencionado, podemos señalar que el Estado, en ejercicio del poder soberano del cual es titular, como entidad-jurídica y política suprema con sustantividad propia, desempeña - dicho poder frente y sobre los gobernados, y por ello, necesariamente en ejercicio de esa autoridad del cual está investido, en - forma imperativa y coercitiva, afectaría la esfera o ámbito jurídico que se le atribuye al gobernado como ente físico o moral si no existiera un régimen jurídico que constituye la limitante o tope legal a que debe sujetarse toda actuación del Estado a través-de sus autoridades, y por ello ese orden legal, se constituye en-un "conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente

( ) Porrúa Pérez Francisco.- "Teoría del Estado.- 14° Ed. Editorial Porrúa, S. A.- México 1980. Págs. 437 - 438.

índole en la esfera del gobernador, integrado por el summum de -- sus derechos subjetivos" (10).

Dentro de las garantías de seguridad jurídica, contempla-- das en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podemos citar las siguientes:

GARANTIA DE IRRECTROACTIVIDAD DE LAS LEYES: Esta garantía está - regulada por el artículo 14 Constitucional, primer párrafo que - señala: "A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio - de persona alguna".

La retroactividad consiste en dar efectos reguladores a una norma jurídica sobre hechos, actos o situaciones producidos con - antelación al momento en que entra en vigor, bien sea impidiendo- la supervivencia reguladora de una ley anterior o bien alterando- o afectando un estado jurídico preexistente.

Estos efectos, también son conocidos como "conjunto de le-- yes en el tiempo", o lo que significa, determinar en presencia de dos leyes, una antigua, que se supone derogada o abrogada, y otra nueva o vigente actual, cual de las dos debe regir a un hecho, - acto, fenómeno, estado, situación, etc.

(10) Burgoa, Ignacio.- Las Garantías Individuales.- Ob. Cit. - Pág. 396.

En la Ley Aduanera, misma que entró en vigor en el año de - 1982, se preven los efectos de la retroactividad de las leyes, y- podemos mencionar:

"Artículo Cuarto Transitorio: A partir de la fecha en que - entre en vigor esta Ley, quedan sin efecto las disposiciones administrativas, resoluciones, consultas, interpretaciones o autorizaciones de carácter general o que se hubieran otorgado a título -- particular que contravengan o se opongan a lo preceptuado en esta Ley."

"Artículo Quinto Transitorio: Los despachos, operaciones y- procedimientos aduaneros, iniciados de acuerdo a las disposicio-- nes que se abrogan serán concluídos conforme a las mismas o bien- con aplicación de esta Ley, según lo que más favorezca a los interesados".

"La no retroactividad legal se ha consignado en nuestro - - artículo 14 Constitucional como el contenido de un derecho público subjetivo derivado de la garantía correspondiente. Dicho derecho tiene como obligación estatal y autoritaria correlativa la - consistente en no aplicar una ley retroactivamente en perjuicio - de alguna persona." (11)

(11) Burgoa Ignacio.- Op. Cit. Pág. 410.

El texto del Artículo Quinto Transitorio de la Ley Aduanera, es la demostración de la aplicación a contrario sensu del primer párrafo del Artículo 14 Constitucional, en el sentido de que la prohibición en él contenida, no comprende los casos en que la aplicación retroactiva de una Ley no produzca ningún agravio o perjuicio a ninguna persona. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, así también lo ha señalado

"La retroactividad existe cuando una disposición vuelve al pasado, cuando rige o pretende regir situaciones o autoridades antes de su vigencia, retrobando en relación a las condiciones jurídicas que antes no fueron comprendidas en la nueva disposición y respecto de actos verificados bajo una disposición anterior. Ahora bien, la Constitución General de la República consagra el principio de la irrectoactibidad, que causa perjuicio a alguna persona de donde es deducible la afirmación contraria, de que puede darse efectos retroactivos a la ley, si ésta no causa perjuicio, como sucede frecuentemente, tratándose de leyes procesales o de carácter penal, sea que, establezcan procedimientos o recursos benéficos, o que hagan más favorable la condición de los indiciados o reos de algun delito ya por elevados fines sociales o por propósitos de humanitarismo." (12)

(12) SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION. Tomo LXXXI. Pág. 3496 "Cía. de Puentes de Nuevo Laredo S.A."

GARANTIA DE AUDIENCIA: Esta garantía esta contemplada en el artículo 14 de la Constitución Política, segundo párrafo que dice:

"Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, de sus posesiones, propiedades y derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos y en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

Esta garantía, se constituye de varias garantías específicas, que son necesariamente concurrentes:

a) Que contra alguna persona, a quien se pretenda privar de algunos bienes jurídicos tutelados en dicha disposición constitucional se siga un juicio.

b) Que dicho juicio se sustancíe ante tribunales previamnete establecidos.

c) Que en ese juicio se cumplan las formalidades del procedimiento.

d) Que la resolución se dicte conforme a las leyes existentes con antelación al hecho o circunstancia que hubiere motivado el juicio.

Los aspectos tutelados por la garantía de audiencia son: La vida, la propiedad, la posesión, y los demás derechos del individuo en su calidad de gobernado.

"La garantía de audiencia se satisface mediante el cumplimiento de seis requisitos: la tramitación de un juicio; que el juicio se sustancie ante un tribunal; que el tribunal se haya establecido con anterioridad al juicio; que en dicho juicio se observen las -- formalidades esenciales del procedimiento; que el fallo respectivo se pronuncie conforme a las leyes aplicables; y que tales leyes -- sean expedidas con anterioridad al hecho. Ahora bien, sin el cumplimiento previo de estos requisitos, nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, o de sus propiedades, posesiones o derechos." (13)

En esta parte podemos considerar, lo establecido por el artículo 45 de la Ley Aduanera que señala:

"Las mercancías estan afectas directa y preferentemente al cumplimiento de las obligaciones y créditos fiscales generados por su entrada o salida del territorio nacional.

En los casos previstos por esta Ley, las autoridades fiscales las retornarán o procederán a perseguirlas o secuestrarlas, a menos que se compruebe que han sido satisfechas dichas obligaciones y créditos.

Los medios de transporte quedan afectos al pago de los impuestos causados por la entrada y salida del territorio nacional, de las mercancías que transporten, si sus propietarios, empresarios o conductores no dan cumplimiento a las disposiciones mencionadas en el artículo 1° de esta Ley."

(13) RAMIREZ FONSECA FRANCISCO. OP. CIT. Págs. 96 y 97.

En el capítulo quinto, analizaremos en especial lo relativo al procedimiento del secuestro de mercancías, con motivo de in -- fracciones a la Ley Aduanera, y todo lo que implica el procedimiento administrativo por la comisión de dichas infracciones.

GARANTIA DE EXACTA APLICACION DE LA LEY EN MATERIA PENAL: Esta garantía esta contenida en el párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución que dice:

" En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no este decretada por una ley exáctamente aplicable al delito que se trate."

Esta garantía constitucional enuncia el principio jurídico - que reza: "Nulla poena, nullum delictum sine lege", lo que se traduce en que, si por delito se entiende el acto u omisión que - sancionan las leyes penales, en términos del artículo 7° del Código Penal vigente, no se podrá imponer ninguna pena cuando la con - ducta del sujeto no esté prevista como delito.

Por lo anterior, no es posible la aplicación legal por analogía, o sea, no se puede aplicar ninguna pena que no este expresamente decretada por una ley para un determinado delito.

"La aplicación por analogía de una sanción penal supone la - ausencia de una disposición legal exáctamente aplicable al hecho de que se trate, por lo que habría que recurrir a una norma que, - imponiendo cierta penalidad a un delito que presente semejanza bajo cualquier aspecto esencial con el mencionado hecho, pudiera ha-

cerse extensiva a éste."

De estas tres garantías de seguridad jurídica, podemos comentar los siguiente, con respecto a la materia aduanera: En el procedimiento administrativo de investigación y audiencia, la autoridad aduanera, debe cuidar con esmero que se cumplan todas las formalidades que exige la ley, desde las señaladas para la orden que se emite, al comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, las contempladas para el acta de secuestro, las propias del procedimiento administrativo de investigación y audiencia , hasta las de que toda resolución que dicte esté debidamente fundada y motivada, pues ello implica el cumplimiento del principio de legalidad y como consecuencia que las órdenes de verificación o visita , actas de secuestro, el procedimiento y los fallos que dicte puedan sostenerse ante cualquier tribunal, pues de lo contrario el resultado sería negativo, según la violación de que se trate, resultando invariablemente un doble esfuerzo para la autoridad y en ocasiones hasta para quien la representa legalmente ante los tribunales.

GARANTIA DE LEGALIDAD: Esta garantía esta consagrada en el artículo 16 de nuestra Constitución Política, que dice:

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento."

El término "nadie", significa, el de ninguna persona, que

es todo gobernado sin distinción alguna; el acto de autoridad consiste en la molestia que pudiera inferirse a la persona en sí misma; el mandamiento escrito es indispensable, y el mismo debe ser emitido por una autoridad legal y competente.

En la materia aduanera, los documentos que motivan la instrucción del procedimiento administrativo de investigación y audiencia, deben ser claros y emitidos por autoridad legal; asi tenemos que pueden existir diversos documentos relativos a dicho -- procedimiento:

a)Actas de secuestro levantadas por el personal de aduanas, lascuales pueden ser de dos clases:

Actas de secuestro levantadas dentro de la zona de inspección y vigilancia permanente, y las actas de secuestro levantadas fuera de las zonas de inspección y vigilancia permanente.

De acuerdo con el artículo 116 fracción VII de la Ley Aduanera, la zona de inspección y vigilancia permanente, son los recintos fiscales y fiscalizados, las aguas territoriales y playasmarítimas, la zona económica exclusiva adyacente al mar territorial, los aeropuertos, una franja de 200 kilometros de ancho paralela y adyacente a la frontera y otra de 50 kilometros de ancho paralela y adyacente a las playas.

b)Las actas de visitas domiciliarias. Este documento, y su fundamento legal, esta considerado en el texto del propio artículo 16 de la Constitución que establece: "la autoridad administrativa -- podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para... exigir la revisión de los libros y papeles indispensables para comprobar

que se han acatado las disposiciones fiscales sujetándose en estos casos a las leyes respectivas...."

En ocasiones, previa la orden de visita domiciliaria, puede existir alguna denuncia, la cual debe presentarse ante la autoridad aduanera competente por cualquier particular, o funcionario público federal o local que en ejercicio de sus funciones tenga conocimiento sobre presuntas infracciones a la ley aduanera. Presentada la denuncia y siguiendo el fundamento constitucional antes enunciado, para la práctica de la visita domiciliaria es necesario se emita la orden por escrito que debe ser signada por la Autoridad Aduanera competente, como lo puede ser el Director General de Aduanas y los titulares de las aduanas del país, dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Las principales formalidades de las visitas domiciliarias, serán analizadas en forma especial, en el capítulo quinto de este trabajo.

Como lo mencionamos en el capítulo segundo, el procedimiento administrativo, da posibilidad al Estado, de poner en práctica las potestades que le han sido conferidas para la realización de fines públicos; es mancuerna con el principio de la legalidad, ya que mediante él, se controlan los actos de la Administración, con la finalidad de mantener el Estado de Derecho y otorgar seguridad jurídica a los particulares.

La actuación derivada del Procedimiento Administrativo siempre ha de tener su base en una garantía de audiencia y de legalidad, en virtud de que dicha actuación o actuaciones quedan

cristalizádo materialmente en forma escrita y documentada en - un expediente.

Bajo estas bases, podemos decir, que el Procedimiento - Administrativo para resolver las infracciones en materia aduanera, encuentra su fundamento legal, en las garantías individuales de seguridad jurídica fijadas en la Constitución.

CAPITULO CUARTO

" LAS INFRACCIONES ADUANERAS "

4.1.- CONCEPTO DE INFRACCION ADUANERA.

4.2.- CLASIFICACION DE LAS INFRACCIONES ADUANERAS.

4.3.- LA INFRACCION DE CONTRABANDO.

4.4.- LA INFRACCION DE PRESUNCION DE CONTRABANDO.

4.5.- LAS INFRACCIONES DE ADQUISICION, ENAJENACION, COMERCIO Y TENENCIA ILEGAL DE MERCANCIAS DE ORIGEN EXTRANJERO.

4.1.- CONCEPTO DE INFRACCION ADUANERA.

Mucho se ha discutido respecto de la facultad sancionadora de las autoridades fiscales. En algunos países el poder ejecutivo, esta facultado para sancionar y determinar las faltas y contravenciones, y en casi todos los sistemas jurídicos se ha admitido la existencia de la facultad sancionadora de la administración fiscal.

Autores como Garrido Falla, afirman que en los casos en que se atribuye a la administración la facultad de sancionar, se ha seguido el criterio que toda violación producida en el campo cuya competencia y cuidado corresponda a la administración sea castigado por ella. La potestad sancionadora es una de las facultades que la administración pública posee, con el objeto de lograr que se cumpla en forma efectiva e integral con las funciones que tiene encomendades realizar, encontrando su justificación en el hecho de que la obligación jurídica conlleva a la aplicación de una sanción, en el caso de que no se cumpla con ella.

En México, desde antes de que se concluyera con el movimiento de Independencia, las leyes ya habían admitido la facultad sancionadora de la Administración Pública; sin embargo ha sido punto de debate la constitucionalidad de dicha facultad. La razón del conflicto se debe principalmente a la deficiente redacción del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que al respecto dice:

"La imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días".

Servando J. Garza, partidario de la incostitucionalidad de la facultad sancionadora de la administración pública, afirma que el estudio del artículo 21 de la Constitución Mexicana, interesa a la aplicación de las multas que las normas fiscales señalan para sancionar a las infracciones que en las propias leyes fiscales se invocan; que la redacción del mencionado artículo, hace incuestionable lo ilegal de dicha facultad, y señala, que las multas establecidas en el Código Fiscal de la Federación, son sanciones de carácter penal por su naturaleza represiva y no de resarcimiento de la norma violada, las autoridades administrativas son incompetentes para imponerlas:

"El artículo 21 sólo autoriza al agente administrativo la imposición de sanciones por falta a los reglamentos de policía y buen gobierno. Pero no puede admitirse que el Código Fiscal o una ley tributaria sean reglamentos de policía y buen gobierno." (1)

(1) DE LA GARZA, Sergio Francisco. "Derecho Financiero Mexicano." 13° ed. EDITORIAL PORRUA S.A. México, 1985. Pág 872.

La doctrina extranjera ha fundamentado el poder -- sancionador de la administración, y señala entre otras cosas, que la justificación de la facultad sancionadora es la misma que justifica la ejecutividad y ejecutorie-- dad de los actos adminsitrativos: Ni la administración - tiene que recurrir a los tribunales civiles ordinarios,- ni a los de jurisdicción penal", como lo sostiene el autor Villegas Basavilbazo:

"La potestad sancionadora de la administración es - una de las facultades propias de los poderes estatales - que la misma administración poseé para el cumplimiento - integral de la función administrativa. Esas potestades- son las siguientes:reglamentaria, imperativa, sancionadora, y jurisdiccional. De acuerdo con dicho autor, la potestad sancionadora, que comprende la correctiva y la -- disciplinaria, es un complemento de la potestad imperativa, ya que esta solo sería insuficiente para asegurar el cumplimiento de órdenes y mandatos, siendo indispensable la coerción, que se traduce en sanciones correctivas y-- disciplinarias." (2)

A pesar de que muchos autores mexicanos aplican el criterio sustentado por el autor Villegas Basavilbazo, - para justificar el poder sancionador de la administra -- ción pública, existen otras posiciones que afirman que - dicha facultad es violatoria de las garantías individuales. Como lo mencionamos, estos autores basan su posi--- ción en la defectuosa redacción del artículo 21 de la -- Constitución, que ordena que la autoridad administrativa únicamente puede sancionar las infracciones de los regla

(2) LOMELI Cerezo Margarita. "El Poder Sancionador de la Administración Pública en Materia Fiscal" Ed. CECSA. México 1961. pág. 69.

mentos gubernativos y de policía, quedando excluídos los casos prevenidos por otras leyes administrativas. Al amparo de esta posición, se puede afirmar que la autoridad administrativa está impedida constitucionalmente para imponer las penas y fijar las multas que correspondan por la comisión de la infracciones fiscales y aduaneras, por no ser reglamentos de policía y de buen gobierno.

"El Lic. Abel Ramos Flores, en su tesís profesional señala que las leyes administrativas constituyen normas de orden público, limitan la actuación de invididuos que se relacionan económica y jurídicamente y contienen penas que se aplican a quien infrinja su disposición, que las leyes son expedidas por el Congreso de la Unión, quien es propiamente el que ha establecido el castigo para las infracciones ; que el artículo 89 fracción I de la Constitución, faculta el ejecutivo para promover la exacta observancia de esas leyes, a través de la expedición de reglamentos; en consecuencia la administración infringe el artículo 21, al imponer sanciones a quienes violan preceptos contenidos en las leyes que son distintas a los reglamentos gubernativos de policía, ya que solo aplica las disposiciones que son expedidas por el Congreso, quien ha establecido sanciones a los infractores, siendo el poder ejecutivo el encargado de la vigilancia, y proveer a la exacta observancia de esas leyes y por ende de constatar la observancia e imponer sanciones."(3)

(3) DINAMICA DEL DERECHO MEXICANO. Revista Editada por la Procuraduría General de la República. No,4. México, 1974. págs. 133 y 134.

Atendiendo literalmente lo dispuesto por el artículo 21 de la Constitución Política Mexicana, la autoridad administrativa únicamente puede sancionar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía. Sin embargo, consideramos que este argumento no es lo suficientemente válido para desvirtuar la existencia de un sistema legal en el que se hagan efectivas las normas jurídicas implantadas para preservar el orden, la paz y la estabilidad social; por lo que es lógico pensar, que cuando los particulares no cumplan en forma espontánea con las normas y resoluciones administrativas, se harán acreedores a una sanción.

Al respecto, el autor Sergio Francisco de la Garza dice:

"Los medios de coerción tienden al cumplimiento de órdenes administrativas. Son actos destinados directamente a restringir la esfera jurídica de los particulares y constituyen, en palabras de Fraga, "actos administrativos que imponen a los particulares una obligación de dar o hacer o de no hacer, llamados según el caso, mandatos, o prohibiciones". Las órdenes se distinguen de las advertencias, porque en estas simplemente se llama la atención sobre una obligación preexistente. También deben distinguirse las órdenes, de los apercibimientos, porque estos implican una amenaza de sanción para el caso de incumplimiento de una obligación preexistente.

No deben confundirse los medios de coerción con las sanciones. En algunos casos las diferencias son sus-

tanciales, como por ejemplo, cuando se trata de comparar el auxilio de la fuerza pública, que es un medio -- coercitivo como una sanción. En el caso de multa por medio coercitivo, nos encontramos frente a una medida cuyo propósito es lograr que mediante el castigo se cumpla -- una orden de la autoridad administrativa. Cuando la multa es una verdadera sanción, resulta de la violación de una norma legal y su finalidad es el castigo de la violación del mando o la prohibición contenida en la norma." (4)

Consideramos que aunque el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, limita la facultad sancionadora de la autoridad administrativa para las infracciones y violaciones y los reglamentos gubernativos y de policía, el fundamento de la facultad sancionadora de la autoridad, sea esta administrativa, - legislativa o judicial, está en la existencia misma de - la norma jurídica.

Entendemos como facultad, la atribución fundada- en una norma del derecho positivo vigente; en tanto que - la sanción, es la derivación natural de toda norma legalmente establecida, la cual esta hecha para que se cumpla y- no para que se incumpla, mas si cuando en dioha norma se establezca una obligación.

Para la materia fiscal y la aduanera, las infrac-- ciones son mancuerna de la potestad sancionadora de la -

(4) DE LA GARZA, Sergio Francisco. Op. cit. págs. 777 y 778.

administración pública.

"Toda obligación impuesta por una Ley, debe estar prevista de una sanción o una pena en caso de incumplimiento, pués de no ser así el cumplimiento de la obligación será potestativo y no obligatorio para el particular." (5)

Ni el Código Fiscal de la Federación, ni la Ley Aduanera vigente han definido a las infracciones y solamente se concretan a hacer mención de las conductas que se consideran como tal. El abrogado Código Aduanero, en su artículo 553 define a la infracción aduanera,al disponer,que esta es"toda violación a un precepto señalado en dicho ordenamiento consistente en dejar de hacer lo que manda o en hacer lo que prohibe".

Las infracciones aduaneras, son de carácter administrativo, en virtud de que de ellas conoce y resuelve un órgano de la Administración Pública Federal, quien se encarga de determinar, imponer y ejecutar las sanciones, después de haber analizado y valorado las circunstancias relacionadas con la infracción a través de un procedimiento administrativo, que tiene por objeto, determinar los créditos fiscales dejados de pagar y aplicar las multas que correspondan.

Como lo hemos mencionado, el procedimiento administrativo de investigación y audiencia, tiene por objeto,

detectar y comprobar la comisión de infracciones en materia aduanera. Señalamos también, que la instrucción de-- dicho procedimiento, se iniciará con motivo de las in -- fracciones de contrabando, presunción de contrabando a - la importación y a la exportación; adquisición, enajenación, comercio, y tenencia ilegal de mercancías de ori-- gen extranjero sin comprobar su legal estancia en el -- país con el objeto de determinar los créditos fiscales - dejados de pagar.

La infracción, es el acto realizado en contra de los dispuesto por una norma legal.

"Infracción. Del latín infractío, onis. Transgresión, quebrantamiento de una ley, pacto o tratado, o - de una norma moral, lógica o doctrinal." (6)

Para la materia aduanera, la infracción constituye un ilícito fiscal de carácter administrativo. Hans Kelsen define al hecho ilícito como una conducta contraria a la prescrita o prohibida por la norma jurídica, es decir lo que es opuesto al derecho.

"El hecho contrario a las leyes de orden público produce la ilicitud, la que se traduce en delitos o - en infracciones que para los efectos de nuestro estudio serán de carácter aduanero." (7)

(6) Diccionario de la lengua española. Real Academia - Española.

(7) CARVAJAL Contreras Máximo. Op. cit. pág. 353.

El ilícito en materia aduanera, comprende todas las violaciones e incumplimientos a las disposiciones que tienen relación con el derecho aduanero en tal sentido, las personas obligadas a cumplir con las normas aduaneras, y que realicen conductas consistentes en dejar de hacer lo que prohibe o no tolerar lo que perceptúan, cometerán indubiblemente un ilícito de naturaleza aduanera.

El ilícito tributario, constituye infracciones y delitos: La infracción es el género, y se le define como toda acción u omisión que importe violación a un mandato tributario, y comprende a los delitos o infracciones castigados por una norma de carácter penal y las controversias, faltas o transgresiones también llamadas, infracciones administrativas, que nuestra legislación califica como infracciones en sentido estricto.

La doble clasificación que se hace de la conducta ilícita en la materia fiscal, hace pensar que por un mismo hecho, a una misma persona se le juzga dos veces, tanto en el ámbito del derecho penal como del derecho administrativo, por lo que se estaría violando el precepto constitucional que dispone que a nadie puede juzgarsele dos veces por el mismo delito, ya sea que se le absuelva o se le condene.

Al respecto, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido el siguiente criterio:

"Por juzgado, se entiende a un individuo que haya sido condenado o absuelto por una sentencia firme e irrevocable, o sea contra la que no proceda legalmente ningun recurso, contra la que sea ejecutoriada legal o declarativa-

mente; por tanto, si no existe aún sentencia en los términos apuntados, no hay obstaculo para que en contra del individuo se inicie un nuevo proceso, no violándose el artículo 23 constitucional que manda que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito." (8)

El artículo 23 de nuestra Constitución establece el principio "non bis in idem", que significa que a ninguna persona podrá juzgarsele dos veces por el mismo delito. En relación a este principio, el artículo 126 de la Ley Aduanera señala:

"El procedimiento administrativo de investigación y audiencia y la resolución administrativa que en el mismo se dicte, son independientes de los procedimientos que se sigan conforme a las leyes para determinar responsabilidades penales."

Lo anterior, significa, que un mismo hecho ilícito puede tener al mismo tiempo el carácter de infracción y simultaneamente, el carácter de delito, y castigarse con multa o privación de la libertad, respectivamente; debido a esto, al infractor de una norma fiscal, y aduanera, podrá sujetarsele a dos procedimientos distintos, uno de naturaleza administrativa y otra de naturaleza judicial, con el objeto de determinar presuntas infracciones y esclarecer la comisión de los delitos.

Desde 1938, el Código Fiscal de la Federación, admitió la existencia de sanciones administrativas y penales

(8) BURGOA, Ignacio. "Las Garantías Individuales." 2° ed. EDITORIAL PORRUA, S.A. México, 1954. Págs. 507-508.

para el contrabando, falsificación de matrices y timbres y la defraudación fiscal.

Como lo hemos mencionado, nuestro Código Fiscal omite definir a las infracciones y a los delitos fiscales y solo se concreta a regularlos en capítulos distintos.

Existen posiciones doctrinarias que están en contra de la dualidad de los procedimientos penal y administrativo - para la materia fiscal; Servando J. Garza, señala que la existencia de dos procedimeintos distintos para un solo hecho ilícito es una flagrante violación a la garantía jurídica señalada en el artículo 23 de nuestra constitución - Pólitica y manifiesta que entre ambos procedimientos existen elementos que los hacen inconstitucionales, como son: la dualidad, idéntica naturaleza de los juicios, la identidad de las partes y del hecho ilícito.

Manifiesta que la multiplicidad de las sanciones a un solo hecho no se justifica, en virtud de que una conducta no puede tipificarse como delito y falta a la vez.

Acorde a esta posición, el penalista Efraín Usúa Macías señala que si un hecho recaé dentro de un ilícito administrativo y es sancionado por la autoridad competente es antijurídico que por el mismo hecho se abra en forma sucesiva o simultánea, un procedimiento judicial en el que se impone una pena, y otro de carácter administrativo en el que-- se impone una multa.

Otros autores afirman lo contrario, y señalan que la -- dualidad que rige para los ilícitos fiscales no lesiona en

absoluto la garantía constitucional, ya que solo se juzga una vez por un juez, en virtud de que la administración no juzga. Lo anterior, no impide que un mismo hecho sea visto desde dos angulos distintos: la conducta ilícita no se sanciona dos veces, sino que la sanción impuesta a ese hecho ilícito, comprende dos aspectos:

1.- Uno penal, en el que se impone una pena coorporal para el sujeto que comete el acto en contra de lo dispuesto por la norma fiscal.

2.- El Administrativo, en donde se aplica al infractor, una sanción de tipo económico.

En materia aduanera, esta dualidad se presenta en el contrabando.

"No obstante la relativa simplicidad del esquema dual, al reflexionarse sobre su constitucionalidad, las cosas se complicaron. Efectivamente, a partir de que una autoridad iba sancionando el contrabando como infracción y otra como delito, fue necesario implementar en la ley el procedimiento para sancionar que usaría la autoridad adminstrativa , para que funcionara con independencia del proceso penal ya establecido para que los jueces conocieran del viejo delito." (9)

Existen diversas teorías que pretenden diferenciar a las infracciones de los delitos, siendo las principales: La teoría cuantitativa, la teoría cualitativa y la-

(9) DINAMICA DEL DERECHO MEXICANO. Op. cit. Págs. 86-87.

teoría que se basa en la posición legislativa:

A) Teoría cuantitativa:

Señala tres elementos para distinguir a las infracciones de los delitos, y estos son:

a)la antijuricidad.

B)el riego.

c)la culpabilidad.

Para esta teoría, el delito es una figura jurídica creada con el objeto de proteger los derechos de los ciudadanos, y la infracción es una creación política que -- protege la actividad de la administración destinada a la práctica y realización de los derechos de la ciudadanía.

Tomando en consideración la antijuricidad, el delito atenta contra la moral, contra el derecho natural, en -- tanto que la infracción busca evitar la conducta ilícita por razones de conveniencia para el Estado. En cuanto al riesgo, el delito importa la producción de un daño o intensión de producirlo, y para la infracción constituye - un posible peligro no deseado para el Estado, aún sin- el ánimo del infractor. Considerando la culpabilidad, en las infracciones el dolo se presume sin que se admita -- prueba en contrario, siendo función del juzgador, valo - rar de manera objetiva la violación de la norma fiscal, lo que no ocurre con los delitos.

B)Teoría Cualitativa:

Considera que la infracción es una violación a las reglas de poca importancia, en tanto que en el delito,-

la gravedad del ilícito es mayor, por lo que la infracción es considerada un delito en pequeño.

C) Teoría que se basa en la posición legislativa:

Señala que el legislador por razones sociales, decidió delimitar el campo de acción de los delitos y de las infracciones, con base en decisiones de política criminal.

Consideramos que la teoría más acertada, es la cualitativa, en virtud de que efectivamente, la comisión de los hechos ilícitos de naturaleza fiscal entrañan un doble perjuicio. La afectación para el particular, para la sociedad a la que pertenece y para el Estado, en cuanto que la no obtenención de ingresos afectan de manera directa la actividad de la adminsitración destinada a realizar y a cumplir con los fines del Estado, que son la preservación del orden público y el bienestar social de la comunidad.

Margarita Lomelí Cerezo agrupa en tres a las principales escuelas que establecen la distinción ontológica entre el delito y la infracción:

1.- Teorías que se basan en el elemento ètnico, sustentadas por Carmignanni y Carrara y la Escuela Toscana -- que afirma que los delitos ofenden a los principios morales universales. Sin embargo es de opinarse que las infracciones no tienen significación moral, ya que son meras desobediencias a las leyes.

2.- Teorías sustentadas por Carnaevale y Petroceli, que señalan que los delitos constituyen agresiones inmediatas y directas a los bienes jurídicos, que la ley protege y por tanto produce un daño una lesión actual para dichos bienes. Las infracciones no lesionan, solo son capaces de producir las condiciones favorables para que se presente el daño o peligro actual, por lo que no constituyen un riesgo para los bienes jurídicamente protegidos.

3.- Teorías que toman como base el elemento subjetivo, que señalan que el elemento subjetivo de las infracciones no tiene relevancia, lo que no sucede con los delitos, pues en materia fiscal el dolo se presume.

En nuestra legislación, se ha adoptado el sistema de tipificar al hecho ilícito fiscal como infracción y como delito; el artículo 94 del Código Fiscal de la Federación señala a las autoridades competentes para imponer las sanciones pecuniarias en materia de infracciones y delitos fiscales:

" En los delitos fiscales, la autoridad judicial no impone sanción pecuniaria; las autoridades administrativas, con arreglo a las leyes fiscales, harán efectivas las contribuciones omitidas, los recargos y sanciones administrativas correspondientes, sin que ello afecte al procedimiento penal " (10)

(10) CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. México, 1986. artículo 94.

El ilícito fiscal, como lo hemos mencionado, tiene dos aspectos:

El penal y el administrativo. Las normas que lo regulan son aplicadas por autoridades distintas: para las infracciones son competentes las autoridades administrativas dependientes del poder ejecutivo; para los delitos, son competentes las autoridades judiciales, asi como el ministerio público federal.

"Como principio general, en materia penal, las sanciones son pecuniarias y coorporales, se imponen en dinero y con la privación de la libertad. Pero en materia fiscal, ".. La autoridad judicial no impondrá sanciones pecuniarias; las autoridades administrativas con arreglo a las leyes fiscales, harán efectivas las contribuciones omitidas, los recargos y las sanciones administrativas correspondientes"; por lo tanto, los jueces y tribunales que conozcan de procesos por violaciones a las disposiciones fiscales deberán respetar las declaraciones administrativas respecto de los impuestos y multas, por considerar que son, en si mismo independientes de la sentencia que recaiga en el proceso, la cual no podrá ocuparse de ellos para modificarlos o revocarlos, con lo que se confirma la idea de los aspectos del castigo de las conductas ilícita de los contribuyentes." (11)

(11) DELGADILLO Gutierrez Luis Humberto. "Principios de Derecho Tributario" Editorial PAC. México, 1985. pág. 138.

Como se mencionó, entre las infracciones y los -- delitos fiscales, existe una diferencia justificable y debido a ello, existen disposiciones jurisprudenciales que justifican que ambos hecho ilícitos, en su doble -- aspecto, sean regulados por los principios generales -- que rigen para el derecho penal.

"Olvidamos, 'que los principio generales del derecho penal si tienen aplicación en el campo de las infracciones administrativas, dado que no existe una diferencia sustancial sino de grado entre los llamados delitos tributarios que se sancionan por la autoridad judicial- mediante proceso correspondiente y las contravensiones o infracciones administrativas sancionadas por la autoridad administrativa, según procedimiento de la misma indole, ya que tanto unas como otras consisten en un acto u omisión que transgrede las normas fiscales existiendo en ambos, elementos subjetivos de culpabilidad, independientemente del elemento objetivo constituido por la trans-- gresión de la norma o del daño causado a los intéres fiscales, de tal suerte que si hay diferencia entre el delito y la infracción administrativa, únicamente es en cuanto a la gravedad del ilícito que trae aparejada la aplicación de diversas sanciones y en cuanto a la autoridad- que las aplica." (12)

La separación de la materia administrativa de la -

(12) REVISION No. 66/78 visible en la hoja informativa - de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación correspondiente al mes de enero de 1981.

penal, ha sido debidamente justificada por la Doctrina - del Perspectivismo, en la que el autor español, Ortega y Gasset afirma, que una misma cosa o fenómeno pueden ser observado desde diversos ángulos, y estar regulados por diversas normas jurídicas, tal y como lo es el caso del adulterio, que desde un punto de vista constituye causal de divorcio, y desde otro, es un delito.

Por lo anterior, podemos afirmar, que una conducta regulada por la ley, puede ser vista de dos maneras, una de las cuales puede revestir carácter de tipicidad penal.

Conforme a la definición que nos da el autor Luis Jiménez de Azúa, el Derecho Penal es "El conjunto de normas y disposiciones jurídicas que regulan el ejercicio - del poder sancionador y preventivo del Estado, estable-- ciéndose el concepto del delito como presupuesto de la - acción estatal, así como la responsabilidad del sujeto - activo y asociándose a la infracción de la norma penal finalista o una medida aseguradora." (13)

Las normas que conforman todo ordenamiento jurídico tienen el carácter de imponer al Estado y a los particulares obligaciones de diversa índole: de hacer, de - dar, de no hacer o de tolerar, por lo que el incumpli-- miento de dichas normas jurídicas tienen como consecuen-

(13) JIMENEZ de Azúa Luis. "LA LEY Y EL DELITO". Editorial --- Sudamericana. Buenos Aires. 1976. pág. 18.

cia la aplicación de sanciones; los ilícitos cometidos en contra de las normas de carácter fiscal forman parte del campo de estudio y de acción del Derecho Penal.

"En todo sistema jurídico existe una rama del Derecho Penal calificado como común u ordinario, porque representa el conjunto total de las normas jurídicas que establecen los ilícitos y las sanciones respectivas, intimidatorias o aflictivas que les corresponden. Generalmente se encuentran contenidas en un Código Penal. El Derecho Penal común u ordinario está constituído por el conjunto sistemático de normas jurídicas que establecen distintos tipos de infracciones y sus correspondientes sanciones. Pero -- con la evolución del Derecho Penal y la complicación de la vida económica y social, los estudiosos de esta disciplina han venido progresivamente proclamando la división del Derecho Penal común en varios sectores, acompañando esa proclama a veces se independiza del tronco común." (14)

Desde un punto de vista docente y pedagógico, se nos ha explicado que la rama penal no se concreta en forma exclusiva a estudiar los hechos típicos señalados en el código penal, sino también, comprende a las conductas ilícitas - mencionadas en otras leyes y códigos, que de manera mas - general, se refieren a otras ramas del derecho, como lo es el caso del Código Fiscal de la Federación, la Ley de Salud, la Ley de Patentes y Marcas, la Ley Federal de Dere-

(14) DE LA GARZA, Sergio Francisco, "Derecho Financiero - Méxicano" 13ª ed. Editorial Porrúa S.A., México, -- 1985. págs. 839 y 840.

chos de Autor, etc.; a las conductas ilícitas ahí señaladas, se les conoce con el nombre de "delitos especiales".

"Los delitos refugiados en leyes distintas al Código Penal, toman vida merced a lo establecido en el artículo 6º del ordenamiento punitivo citado, en cuanto que en él se alude a la vigencia de los delitos previstos en leyes especiales (circunstancias de la que emana la denominación de delitos especiales) aplicándose en lo no previsto en ellas, las disposiciones del Código Penal. La ley especial es por así decirlo parte del Código Penal aplicándose con exclusión de otro mando lo en ella previsto y el Código Penal en lo no contemplado por la misma." (15)

Efectivamente, el artículo 6º del Código Penal para el Distrito Federal señala: "Cuando se cometa un delito no previsto en este código pero si en una ley especial, se aplicará ésta, observándose las disposiciones de éste código"; sin embargo, podría manifestarse contrariamente, que la materia fiscal es de competencia federal, por lo que las disposiciones del código penal no pueden ser aplicadas, pero éste hecho carece de relevancia, en virtud de que el artículo primero de dicho ordenamiento, señala la competencia del mismo en materia del fuero federal:

"Este código se aplicará en el Distrito Federal,

(15) RIVERA Silva Manuel. "Derecho Penal Fiscal" Editorial Porrúa S.A. México, 1984, pág. 8.

por los delitos de la competencia de los tribunales comunes; y en toda la República, para los delitos de la competencia de los tribunales federales." (16)

El derecho penal fiscal, es una rama especial del derecho penal; esta posición la han adoptado autores de diversas nacionalidades, como Adolfo Merkl, Hans Kelsen, Luis Jimenes de Azúa, Fernando Garrido Falla, Rafael Biel sa, y en México, Miguel García Dominguez y Manuel Rivera Silva entre otros. También el TRibunal Fiscal de la Federación es acorde a esta corriente y al respecto manifiesta:

"En el juicio 31/68/4002/67, el pleno del Tribunal Fiscal de la FEderación expresó que la Suprema Corte de Justicia "ha sostenido en la revisión fiscal 273/50 visible en la p. 92 del informe de la sala auxiliar correspondiente al año de 1955, que son aplicables a las infracciones fiscales los principios del Derecho Penal Ordinario, lo que equivale en la realidad a desconocer que el Derecho Penal Fiscal tenga una autonomía ya que ese alto cuerpo jurisdiccional en la revisión aludida ha declarado que pertenecen a la misma categoría los delitos fiscales y otras infracciones no calificadas como delictuosas; y el pleno de ese tribunal en resolución del 16 de mayo de 1938, establecio que es aplicable a las penas administrativas la doctrina general penal, siguiendo en este juicio.

(16) Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la republica en materia del fuero federal. Artículo 1º.

el criterio de los tratadistas Fleiner y Merkl, a quienes cita, concluyendo que en materia de sanciones administrativas debe regir el principio "no hay pena sin ley" así como el que las penas no pueden ser aplicadas por analogía o por mayoría de razón." (17)

El derecho penal fiscal se caracteriza por considerar a la reparación civil y la delictual; sanciona a personas físicas y morales, así como a las personas que no intervienen en forma directa en la relación jurídica tributaria, y presume el dolo salvo prueba en contrario.

Como se señaló, el delito, es la violación de una ley o norma por un sujeto, y en materia fiscal, la conducta ha de ser realizada por alguien que se caracteriza por tener la calidad de contribuyente El autor Manuel Rivera Silva, señala dos elementos característicos de los delitos fiscales: el delito y el campo de acción de la materia fiscal. Si como lo hemos mencionado, los delitos fiscales son especiales por encontrarse regulados por un ordenamiento distinto al Código Penal, también lo son por la materia que conocen,en virtud de que el incumplimiento de las diversas disposiciones fiscales, no solo conllevan a la adecuación de una conducta al hecho tipico señalado por la norma jurídica sino también, dicha conducta afecta en forma directa la actuación del Estado, quien por conducto del Fisco Federal obtiene los ingresos necesarios para el sostenimiento del propio Estado afectando la función de éste, relacionada con la procuración de la paz y el bienestar so-

(17) DE LA GARZA, Sergio Francisco. Op. cit. Pág. 846.

cial y el equilibrio de la economía nacional.

"La denominación de los delitos fiscales comprende dos elementos a saber: Que es el delito y cuales son los bienes del fisco conculcados. Respecto al contenido que integra la designación "delito", para no perdernos en la selva de definiciones existentes, recurriremos a una concepción manual, o sea una idea "al alcance de la mano" y la cual bien puede sintetizar indicando que el delito es lo que "no debe hacerse", so pena de quebrantar con el - desacato, lo establecido por el Estado para hacer posible la vida gregaria. Aclarada la concepción del delito, intentemos precisar el alcance de "fiscal". La palabra proviene de "fiscos", cuyo contenido varía a través de la - historia y que partiendo de su acepción latina "fiscus",- que significa cesta que los romanos utilizaban para guardar el dinero, llega en los tiempos modernos a ser sinónimo de erario, o lo que es lo mismo, tesoro público destinado a sufragar los gastos del Estado, para dar cumplimiento a sus funciones como representante de la sociedad organizada."

En el capitulo III del título IV del Código Fiscal de la Federación vigente, se establecen los requisitos - que deberán cumplirse para proceder penalmente contra de los delitos fiscales, los cuales son:

a) Formulación de querella:

En nuestro procedimiento penal existen requisitos de procedibilidad sin los cuales podría iniciarse, y que son : la denuncia y la querella.

De la querella se ha dicho que es una denuncia particular, ya que solamente el ofendido puede formularla y otorgar el perdón, puesto que está sujeta a la potestad del ofendido; debido a su cáracter particular, algunos autores afirman que si el interés particular predomina sobre el social, no debe crearse un delito y en tal circunstancia, esa conducta debe quedar fuera del campo de acción del derecho penal.

Las conductas señaladas en la fracción I del artículo 92 del Código Fiscal de la Federación son:

1.- Tenencia, adquisición, enajenación de mercancías extranjeras que no sean para uso personal, sin la documentación que acredite su legal estancia dentro del territorio nacional. (artículo 105 C.F.F.)

2.- Defraudación fiscal, declarar ingresos menores a los realmente obtenidos, no declaren a las autoridades fiscales dentro del plazo fijado por las ley las cantidades por concepto de contribuciones que hubiese obtenido o recaudado, se beneficie de un subsidio o un estimulo fiscal sin tener derecho a ello. (artículo 108 C.F.F)

3.- Delitos relacionados con el Registro Nacional de Contribuyentes. (artículo 110 C.F.F.)

4.- Relacionado con la contabilidad, omita presentar las declaraciones para efectos fiscales durante dos o mas ejercicios fiscales, registren sus operaciones contables, fiscales, socialesen dos o mas libros o en dos o mas sistemas de contabilidad, oculte , altere o destruya total o parcialmente los registros y sistemas contables. (artículo 111 C.F.F.)

5.- Para los depositarios o interventores designados por las autoridades fiscales, que sin autorización - dispongan para si o para otros el bien depositado.(ar -- ticulo 112 C.F.F.)

6.- A los servidores públicos que ordenen visitas domiciliarias o embargos, sin mandamiento escrito de autoridad fiscal competente. (artículo 114 C.F.F.)

De los anterior, podemos afirmar que para las -- otras conductas no señaladas en esta fracción, seran perseguidas de oficio.

b) Declaratoria de la Secretaria de Hacienda y Crédito, en el sentido de que ha sufrido perjuicio el Fisco Federal:

Para el contrabando,conforme lo señala el artículo 102 del Código Fiscal de la Federación y para el apoderamiento de mercancías en recinto fiscal o fiscalizado debe cumplirse forzosamente con dos hipótesis:

1ª: Que el Fisco Federal haya sufrido perjuicio, y que el daño recaiga sobre su patrimonio y no sobre cualquier bien de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público o del Estado.

2ª: Que el Fisco Federal pudiera sufrir perjuicio. En este caso, no hay cabal realización del delito, pero por disposición de la ley, la tentativa en materia fis-- cal se considera como delito consumado.

c) Declaratoria de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, en contrabando de mercancías por las que no deba pagarse impuesto y requieran permiso de autoridad competente o se trate de mercancía de tráfico prohibido,

Las mercancías de tráfico prohibido, son aquellas en las que por razones de política económica, no pueden ser objeto de comercio, y que son distintas a las de naturaleza restringida, las cuales, para ser importadas o exportadas necesitan de la autorización de la autoridad-competente:

" En reformas ya derogadas no se consignaba lo estatuído en la fracción III y en el cual podemos encon-- trar dos casos:

a) El referente a las mercancías de tráfico internacional restringido o lo que es lo mismo, la que no debe pagar impuestos y requiere permiso de autoridad com-- petente; y

b) El que alude al mercancías de tráfico internacional prohibido.

A) En el primer caso no debe propiamente conside-- rarse en forma absoluta el no deber pagar impuestos, -- pues este es exigible cuando se ha otorgado el permiso; lo que debe tenerse presente es la ausencia de permiso para hacer entrar o salir la mercancía. En este orden de ideas la declaratoria correcta debe aludir propiamente - a esta ausencia; y

B) En el caso segundo, para estar prohibido el tráfico internacional de la mercancía, no hay impuesto alguno por cubrir.Cuando no se aludía e esta prohibición -- real y técnicamente no existía base para declarar la posibilidad de daño al fisco, por no existir impuesto por pagar. Las declaraciones hechas en estos casos, en el sentido de que el fisco sufrió o pudo sufrir perjuicio era

a todas luces incorrectas. Esta fue una gran laguna de la ley hoy subsanada con la referencia a mercancías de - tráfico internacional prohibido, debiendo la correcta declaratoria referirse **exclusivamente** a la prohibición y para los efectos de la pena atender a los dispositi-- vos referentes a estos casos." (19)

La parte final del artículo en comento, señala que en los demás casos, la Secretaría de Hacienda Y Crédito Público, formulará denuncia de hechos a la Procuraduría-General de la República.

El procedimiento penal a que se sujetan los deli-- tos fiscales, en los que haya procedido querella, perjuicio al Fisco Federal y denuncia de la Secretaria de Ha--- cienda y Crédito Público, se sobreseerán a petición de la propia Secretaría cuando:

Se hayan cubierto las preestaciones declaradas - por el Fisco Federal, como son contribuciones, sancion-- nes o recargos.

Se haya asegurado el pago con garantía suficiente a satisfacción de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

El sobreseimiento, es procedente hasta antes de-- que el Ministerio Público Federal formule conclusiones.

(19) RIVERA Silva Manuel. Op. cit. Págs. 15 y 16.

Algunos autores señalan que la existencia del sobreseimiento no es concordante con lo que establece la doctrina contemporánea, que establece que cuando se cometa un delito, las consecuencias jurídicas fijadas en la ley se hacen con el objeto de reivindicar al sujeto que cometio la falta, mediante su readaptación a la vida social; que la existencia del sobreseimiento para los delitos cometidos en materia fiscal, viola el sistema que rige al derecho penal moderno, ya que se cambia la satisfacción económica, por la prevensión general que produce la aplicación de una pena.

Esta posición señala, que con la pena se repara el daño que se ocasiona, y no previene que el inculpado vuelva a delinquir, y afirma que los delitos fiscales, únicamente existe la amenaza del no pago, y que con este, se recurre al derecho penal como instrumento para obtener una satisfacción económica.

El sobreseimiento, es el acto por virtud del cual una autoridad judicial o administrativa da por terminado un proceso (civil o penal) o un expediente gubernativo con anterioridad al momento, en que deba considerarse cerrado el ciclo de las actividades correspondientes al procedimiento de que se trate. Desde el punto de vista del derecho penal, el sobreseimiento produce los mismos efectos de una sentencia absolutoria.

Tomando en cuenta lo anterior, es muy viable que cuando el Fisco Federal se le haya retribuido y resarci

do del daño que se le ocasionó, se termine con la persecución o empeño que tenía en contra del infractor de la norma fiscal.

Sin embargo, a pesar de que como lo hemos señalado, las vías administrativas y penal, son independientes la-una de la otra, también es cierto, que sin la intervención de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, en los delitos de: Contrabando, apoderamiento de mercancías en recitos fiscales o fiscalizados, contrabando de mercancías de tráfico internacional prohibido o restringido, delitos relacionados con la contabilidad, violación a las depositarías o intervención, ilegalidad en la practica de visitas domiciliarias y embargos, de tenencia, adquisición o enajenación de mercancías extranjeras sin comprobar su legal estancia en el país, las autoridades judiciales en la materia penal,no podrán conocer de estas violaciones a las disposiciones legales en la materia penal, por lo que debe entenderese que el sobreseimiento en materia fiscal, regulado por el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación, es un perdón expreso:

"Perdón: Remisión de la deuda por el acreedor." (20)

Aunado a lo anterior, como lo mencionamos, el ar --

(20) PINA, Rafael de. " Diccionario de Derecho." ----- Editorial Porrúa S.A. México. 1977. "PERDON".

tículo 92 del Código Fiscal de la Federación, en tres fracciones, señala los requisitos de procedibilidad para que las autoridades puedan proceder penalmente por los delitos fiscales que expresamente se señalan. Por otra parte, este mismo artículo, ordena que en los demás casos bastara la denuncia de hechos ante el Ministerio Público Federal. Estos casos son:

A) Tentativa de delito fiscal.
B) Encubrimiento de delitos fiscales.
C) Alteración o destrucción de aparatos de control, sellos o marcas oficiales colocados con fines fiscales.

En cuanto a las infracciones fiscales, podemos decir que estas son todas las modalidades de comportamiento de los sujetos pasivos del impuesto, ya sea por la comisión de una acción o una omisión , trangrediendo las normas jurídicas que señalan obligaciones sustantivas de realizar prestaciones tributarias o deberes formales de colaboración con la administración financiera para dar efectividad a los créditos fiscales. La infracción tributaria es cualquier violación de las obligaciones de una persona físisca o moral de carácter sustantivo o formal para con la administración o el Estado, por lo que en esta clase de delitos, el ofendido es en primer lugar, la colectividad organizada jurídicamente en razón de que no percibe los recursos que necesita para realizar sus funciones; lo anterior se debe, a que las infracciones fiscales pueden consistir en el no cumplimiento del pago de las preestaciones tributarias, o bien en el cumpli---

miento en forma extemporanea, lo que trae como conse--- cuencia la pérdida de recursos para el Estado. También la infracción puede consistir en la falta de cumplimiento de los deberes que manda la norma jurídica y que al - relacionarse con las obligaciones sustantivas, también - puede traducirse en la perdida de recursos para el Estado.

Se han establecido sistemas de prevención y represivos, como la aplicación de sanciones cuyo objeto inmediato es la indemnización al Fisco Federal por el daño causado, ya sea por medio voluntario o mediante la iniciación de un procedimiento administrativo, mediante el --- cual el obligado infractor, entrega al Fisco Federal una cantidad de dinero que es la exacta prestación omitida, la que en ocasiones se ve incrementada por los intereses que ha causado ese dinero.

Con la sanción fiscal, el Estado percibe exactamente la cantidad de dinero a que tiene derecho, y el obligado entrega exactamente lo que debe al Estado por su - conducta ilícita:

"En general, infracción es toda transgresión o incumplimiento de una ley que como hemos dicho debe ser - sancionado. Sin embargo, por un principio de seguridad - jurídica, que es una de las bases fundamentales del derecho penal, es necesario que la conducta cuya realización tiene como consecuencia la infracción, esté previamente descrita en la ley y declarada ilegal, y tenga previsto una sanción para que el caso de su realización. En

tonces, precisando mejor el concepto, podemos decir que infracción es todo hecho u omisión declarado ilegal y -- sancionado por una ley." (21)

La comisión de las infracciones por el incumplimiento a las obligaciones tributarias sustantivas, se verifica en el momento en que el sujeto se convierte en infractor, incumpliendo con las obligaciones establecidas en las leyes fiscales respectivas, cuyo objeto consiste en un dar, es decir, en el pago de las contribuciones y sus accesorios.

Como se ha señalado, entre los delitos y las infracciones fiscales existe una diferencia necesaria y justificable; este argumento es válido también para la materia aduanera, en que la dualidad del procedimiento administrativo y penal se justifica.

Existen autores que afirman que las infracciones administrativas no justifican su existencia ya que parten de los principios que regulan al derecho penal; sin embargo esta posición no es correcto, ya que por ejemplo, en la materia aduanera, no todos los principios de la -- responsabilidad son aplicables a esta; al respecto, podemos mencionar, que la responsabilidad personal del individuo o presunto infractor, para el derecho penal, es --

(21) RODRIGUEZ Lobato Raúl. "Derecho Penal Fiscal." Edit. Colección de Textos Jurídicos Universitarios. México, 1983. Pág. 164.

personalísima, y para la materia aduanera , dicha responsabilidad, no es trascendente, ya que muchas infracciones y sanciones, son plicadas a personas distintas al infractor de la norma tributaria, como pueden ser, en el caso de los terceros relacionados con las operaciones de comercio exterior, destinatarios, consignatarios, agentes aduanales, mandantes, etc.

Las infracciones aduaneras, debe entenderese, como toda violación a las normas de carácter aduanero por carácter aduanero, debe entenderse al conjunto de principios y ordenanzas que norman las operaciones de comercio exterior.

Las infracciones señaladas en la ley aduanera, y que son violaciones a la misma, son:

- Infracción de Contrabando. (Artículo 127 Ley Aduanera.)
- Infraccion de Presunción de Contrabando. (Artículo 128 de la Ley Aduanera.)
- Infracciones de Tenencia Ilegal, Aquisición, Enajenación y Comercio de mercancías de origen extranjero.)
- Infracción Relacionada con el Destino de las Mercancías. (Artículo 134 de la Ley Aduanera.)
- Infracción Relacionada con la Obligación de Presentar Documentación Aduanera. (Artículo 136 de la Ley Aduanera.)
- Infracción Relacionada con el Control, Seguridad, y Manejo de Mercancías de Comercio Exterior.(Artículo 138 de la Ley Aduanera.)

En la Ley Aduanera, se describe la conducta que --- constituye la infracción y señala la sanción que legal-- mente corresponde aplicar.

Haciendo una clasificación rigorista de las sanciones que son aplicadas a los infractores de las normas -- legales, en términos generales, podemos decir que son y han sido a través de la historia las siguientes:

- Pérdida de la vida. (Pena de Muerte.)
- Pérdida de la libertad. (Prisión, reclusión.)
- Pérdida restrictiva de la libertad. (Relegación destierro, confinamiento.)
- Pérdida de determinados derechos. (Inhabilitaciones o suspensiones en el ejercicio de cargos y -- profesiones.)
- Pérdida de parte del patrimonio. (Penas pecuniarias y multas.)

En materia aduanera, las sanciones para las infracciones, son principalmente una sanción pecuniaria, pérdida disminución o menoscabo del patrimonio o propiedad -- del inculpado; así pues, el artículo 129 de la Ley Aduanera, establece como sanciones para el contrabando, por ejemplo, multa equivalente al 50% del valor normal de -- las mercancías de importación o del valor normal de las mercancías de exportación, cuando se haya omitido el pago de los impuestos que deban cubrirse. Además, cuando las mercancías sean restringidas o prohibidas, pasan a - propiedad del Fisco Federal.

4.2.- CLASIFICACION DE LAS INFRACCIONES ADUANERAS.

La infracción, como se ha mencionado, es toda transgresión o incumplimiento de una ley, por lo que debe ser sancionada.

En las primeras jornadas LUSO-HISPANO-AMERICANAS-- DE ESTUDIOS FINANCIEROS Y FISCALES, que se celebraron en Curia- Portugal, en el año de 1967, se aceptó por unanimidad, el siguiente concepto de infracción tributaria:

Las infracciones tributarias son "todas las modalidades de comportamiento de los sujetos pasivos del tributo que determinen por acción u omisión, una transgresión de las normas jurídicas que derivan obligaciones sustantivas de realización de prestaciones tributarias o deberes formales de colaboración con la administración financiera para dar efectividad a los créditos fiscales." (22)

En materia fiscal, las infracciones se han clasificado en diversos géneros, tomando como base las características propias de cada una de ellas, el daño causado y el tipo de sanción que se aplica de acuerdo a la gravedad - de la misma; al respecto, el autor español Fernando ---- Sainz de Bujanda, nos dice:

"Un estudio descriptivo de las infracciones tributarias y de las sanciones inherentes a ellas, ofrece --

(22) GARZA, SERGIO FRANCISCO DE LA. Op. Cit. Pág 861

pues, escasas dificultades conceptuales, Bastaría analizar pacientemente las no mas reguladoras de cada tributo y aquellas otras que se refieren con carácter de generalidad, a todo el ordenamiento tributario o a determinados sectores del mismo, para hacer un repertorio de posibles infracciones, que podían ser clasificadas con arreglo a criterios técnicos; por su gravedad, por el medio empleado para realizarlas, por el tipo de sanción impuesta, por la naturaleza del bien jurídico lesionado o por cualquier otro de los que normalmente se emplean en la dogmática jurídica del delito." (23)

Acorde a la posición de éste autor, nuestra legislación fiscal, especificamente el articulo 71 del Código Fiscal de la Federación señala que se considerarán infracciones fiscales las que se califiquen como tales, así como las que omitan el cumplimiento de obligaciones previstas por las disposiciones fiscales, incluyendo aquellas que lo hagan fuera de los plazos establecidos.

Los Códigos Fiscales de la Federación de 1938 y 1967 contenian una larga lista de las infracciones que podían cometer los sujetos pasivos, no obstante de ello, al final del listado consideraba como infracción fiscal, la violación de otras disposiciones fiscales en forma no

(23) SAINZ de la Bujanda Fernando. "Hacienda y Derecho". Vol. II. "Naturaleza Jurídica de la Infracción Tributaria." Instituto de Estudios Políticos. Madrid. 1967. Pág. 207.

prevista en las fracciones que lo procedían, lo que significaba, que cualquier violación o transgresión a cualquier otra disposición fiscal era también punible.

No existe un criterio general respecto de la clasificación de las infracciones; la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala, que la clasificación de las infracciones quedará al arbitrio de las autoridades que impongan la sanción.

"INFRACCIONES FISCALES.- Clasificación de las. -- A falta de un criterio legal sobre los que es grave o no, el caso debe resolverse de acuerdo con el prudente arbitrio de la autoridad que corresponda el conocimiento del asunto." (24)

El Tribunal Fiscal de la Federación, contrario a la ejecutoria de la Suprema Corte, afirma que sí existe la facultad para gradaar la infracción, si se alega --- desvío de poder en la imposición de la multa.

"No corresponde a la Sala juzgar sobre la gravedad de la infracción, ni sobre si pudo o no traer como consecuen-

(24) EJECUTORIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. Semanario Judicial de la Federación. Tomo LXXXV, Pág. 1788.

cia la evasión del impuesto, circunstancias estas que corresponde juzgarlas a la autoridad que haya dictado la resolución."(25)

I.- Con base en lo anterior, podemos hablar de una clasificación general de las infracciones fiscales, que las divide en dos grupos: Leves y graves.

A: Infracciones Leves:

Conforme al principio del Derecho penal, "In dubio pro reo", debe considerarse leve a una infracción que no este considerada como grave.

Para la materia aduanera, las infracciones simples o leves, son aquellas en las que no es necesaria la instrucción del procedimiento administrativo de investigación y audiencia; a mayor abundamiento, podemos mencionar que el artículo 170 del Reglamento de la Ley Aduanera interpretado a contrario sensu, nos dá las bases para considerar a las infracciones leves, y al respecto nos dice

"El procedimiento administrativo de investigación y audiencia a que se refieren los artículos 120 a 126 de la ley, en relación con las infracciones de contrabando y de presunción de contrabando, a la importación o exportación, así como la adquisición, enajenación, comercio o tenencia de mercancía extranjera sin comprobar su legal estancia en el país, será el siguiente:"

(25) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Vol. III. pág 23. citado por Luis Martínez López. "Derecho Fiscal Méxicano" 7º ed. Edit. ECASA. México.- 1985. pág 88.

El título séptimo de la ley aduanera, relativo a las infracciones y sanciones, hace mención de las siguientes infracciones simples o leves:

1.- Infracción relacionada con el destino de las mercancías:

- descripción de la conducta. (art. 134 L.A.)
- sanción aplicable. (art. 135 L.A)

2.- Infracción relacionada con la obligación de presentar documentación:

- descripción de la conducta. (artículo 136 L.A.)
- sanción aplicable(artículo 137 L.A)

3.- Infracción relacionada con el control, seguridad manejo de las mercancías de comercio exterior:

- descripción de la conducta. (artículo 138 L.A.)
- sanción aplicable. (artículo 139 L.A)

El abrogado Código Aduanero en su artículo 598, fracción I, establece que cuando se trate de infracciones que no ameriten mayor averiguación, a continuación del parte oficial que la establezca, el jefe de la oficina aduanera (sic), dictará su fallo precisando:

1ª Lugar y fecha.

2ª Si existe o no la infracción y en su caso, precepto legal infringido.

3ª nombre del responsable.

4ª impuestos que deban cobrarse, señalando el monto y la mención de la persona que deba pagarlos;

5ª designación del empleado que deba notificar la resolución.

Lo anterior, distinto al procedimiento que señalaba la fracción II del citado artículo, que era para --- las infracciones en las que se "amerita averiguación":

B: Infracciones Graves:

Son infracciones graves, los actos u omisiones del particular que traen o pueden traer consigo la evasión- de los créditos fiscales, sin importar la cuantía de lo defraudado, el existir elementos externos que determinan su gravedad.

En términos generales podemos considerar como in - fracciones graves las siguientes conductas:

a) evasión de los impuestos con la intención deliberada de omitir su pago.

b) violación a los medios de control o vigilancia fiscal, con la intención de burlar los impuestos.

c) los casos de reincidencia.

En materia aduanera, conforme lo dispone el artí-- culo 170 del Reglamento de la Ley Aduanera, son infrac-- ciones graves:

1.- Infracción de Contrabando a la Importación o Exportación.

- descripción de la conducta. (artículo 127 L.A)
- sanción prevista. (artículo 129 L.A.)

2.- Presunción de Contrabando.

- descripción de la conducta. (artículo 128 L.A.)

3.- Infracciones de tenencia, adquisición, enajenación, o comercio de mercancías extranjeras sin comprobar su legal estancia en territorio nacional.

- descripción de la conducta. (artículo 130 L.A.)

II.- Las infracciones aduaneras, también pueden ser clasificadas , tomando en consideración otros aspectos como lo son:

A) Infracciones de Acción:

Se cometen mediante la realización de una conducta o acción positiva, violándose una norma legal prohibida.

B) Infracciones de Omisión:

Se cometen mediante la realización de una conducta negativa, en virtud de que el objeto prohibido, es una -- abstención del infractor, consistente en la ejecución de lo ordenado por una norma legal, siendo la simple omisión o falta de actividad jurídica, ordenada con independen-- cia del resultado que produzcan, sancionándose la omisión misma: y de comisión por omisión, en las que el infractor decide no actuar para producir con sú infracción un resultado.

Con base en lo anterior, podemos clasificar a las infracciones aduaneras de las siguiente manera:

A) El contrabando, en general, es de acción, ya que se configura con la introducción al país o extracción del

mismo, de mercancías en forma ilegal. Sin embargo, en -- esta infracción, existen conductas de acción y omisión, a saber:

Acción:

- sin presentar el permiso de autoridad competente (artículo 127, fracción II de la L.A.)
- cuando su importación o exportación este prohibida. (artículo 127, fracción III L.A.)
- cuando no se justifiquen los faltantes de bultos conforme al artículo 39. (artículo 127 fracción IV L.A.)

Omisión:

- omitir el pago total o parcial de los impuestos que deban cubrirse. (artículo 127, fracción I L.A.)
- realizar actos idóneos dirigidos a realizar las operaciones señaladas en las fracciones I,II,III y IV, del artículo 127 de la Ley Aduanera, si estos no se consuman por causas ajenas a la voluntad del agente.

B) Presunción de contrabando:

Acción:

- descargar subrepticiamente mercancías extranjeras de los medios en que se transporten. (artículo 128, fracción I L.A.)
- se encuentre mercancías extranjeras sin los documentos que acrediten su legal tenencia, transporte o manejo. (artículo 128, fracción II L.A.)

- cuando al efectuarse la descarga falten mercancías nacionales embarcadas en buques que realicen únicamente tráfico de cabotaje. (artículo 128, fracción II L.A.)

- aterrizaje de una aeronave con mercancía extranjera en lugar no autorizado. (artículo 128, fracción III L.A.)

- introducir o extraer del país mercancías ocultas o con artificio tal que por su naturaleza pueda pasar inadvertida. (artículo 128, fracción V L.A.)

- introducir al país mercancías o extraer del mismo por lugar no autorizado. (artículo 128, fracción VI L.A.)

Omisión:

- no entregar, en el plazo autorizado a la aduana de destino, las mercancías extranjeras de tránsito interno o internacional.

C) Las infracciones de adquisición, enajenación, comercio o tenencia de mercancías extranjeras sin comprobar su legal estancia en el país, son de Acción.

D) Infracción relacionada con el destino de las mercancías:

Acción:

- sin autorización de la autoridad aduanera se destinen las mercancías por cuya importación fue concedida alguna franquicia, exención o reducción de impuestos; las

trasladen a un lugar distinto al señalado por el beneficiario: enajenen o permitan que las usen personas distintas a los beneficiarios. (artículo 134, fracción I L.A.)

- excedan el plazo concedido para el retorno de las mercancías importadas o exportadas bajo depósito fiscal.- (artículo 134, fracción II L.A.A)

- transporten la mercancía que debieron conservar en el mismo estado. (artículo 134, fracción II L.A.)

Omisión:

- no se lleve a cabo el retorno al extranjero en -- las importaciones temporales, o el retorno al país en las exportaciones temporales.(artículo 134, fracción II L.A.)

E) Infracción relacionada con la obligación de presentar documentación:

Acción:

- presentar documentos aduanales con datos inexactos o falsos, siempre y cuando esa conducta no constituya la comisión de otra falta.

Omisión:

- omitan presentar a las autoridades o lo hagan en - forma extemporánea, los documentos que amparen las mercancías que importen o exporten. (artículo 136, fracción I -- L.A.)

- omitan presentar la documentación e informes requeridos dentro del plazo fijado en la ley. (artículo 136, fracción - II L.A.)

F) Infracción relacionada con el control, seguridad y manejo de mercancías de comercio exterior:

Acción:

- violar o tolerar que se violen los medios de seguridad. (artículo 138, fracción II L.A.)

- los capitanes y pilotos que toleren la venta de mercancías de procedencia extranjera en las embarcaciones, una vez que se encuentren en territorio nacional. (artículo 138, fracción IV L.A.)

- cuando las personas autorizadas para almacenar mercancías las entreguen sin autorización de la aduana.(artículo 138, fracción VI L.A.)

- cuando injustificadamente los capitanes o pilotos de embarcaciones, arriben o aterricen en lugar no autorizado, siempre y cuando no exista infracción de contrabando. (artículo 138, fracción VII L.A.)

- los agentes aduanales que permitan se extinga o disminuya la garantía anual otorgada para su encargo. arts. 138, fracción VIII y 147, fracción III 1.a.)

- que los agentes aduanales transfieran o endosen documentos a su consignación, sin autorización escrita del mandante (arts. 138, fracción VIII y 147, fracción IV L.A.)

- que los agentes aduanales lleven el registro de los despachos con un atraso mayor de cinco días. (artículos 138, fracción VIII y 147, fracción VI L.A.)

Omisión:

- no tener en los almacenes, medios de transporte -- o bultos que las contengan, los precintos, etique-- tas cerraduras, sellos, y demás medios de seguridad señalados en la ley.(art. 138 I L.A.)

- cuando los remitentes, no anoten en la envolturas de las piezas postales que se trata de mercancías -- de exportación, (art. 138, III L.A.)

- los propietarios, tenedores o portadores, que -- dentro de los lugares de inspección y vigilancia -- permanente, no las amparen con la documentación señalada por la ley, siempre y cuando sea presentada a la autoridad con posterioridad a los actos de inspección. (art. 138, V L.A.)

- que los agentes aduanales dejen de cumplir con el encargo que se le hubiere conferido. (art. 138, VIII y 147 IV L.A.)

- que los agentes aduanales se nieguen a mostrar a sus mandantes, los documentos relativos a los asuntos que le hubiera conferido. (art. 138, VIII y 147.- fracción VI LA.A)

- que los funcionarios y empleados de oficinas postales no cumplan con las obligaciones que le señala la ley, en el artículo 12. (artículo 138, IX L.A.)

- cuando los capitanes y pilotos de embarcaciones - y aeronaves no justifiquen los sobrantes, confor-- me al artículo 39. (art. 138, X L.A.)

III.- Por el resultado que producen, las infracciones pueden clasificarse, en formales y materiales:

a) Desde el puntos de vista formal, las infracciones son aquellas en las que se agota el tipo de movimiento corporal o en la omisión del infractor, no siendo necesaria para su integración, la producción del resultado interno.

b) Desde un punto de vista material, son aquellas - infracciones en las cuales para su integración, se requiere la producción de un resultado objetivo o material.

"La contravención es violación no delictual de la -- norma tributaria. Estaremos en presencia de ella cuando el contribuyente viola una disposición fiscal, sin el ánimo - de causar perjuicio económico al erario; no existe dolo o mala fe de su parte, sino a lo sumo, negligencia o descuido en el cumplimiento oportuno de sus obligaciones. Precisamente por ser una infracción no intencional, algunos autores consideran a la contravención como falta menor, no - merecedora de todo el rigor de las sanciones pecuniarias." (26)

IV.- Por su duración, las infracciones se dividen en instantáneas con efectos permanentes, continuadas y continuas.

-La infracción es instantánea, cuando su realización

(26) MARGAIN Manatou Emilio. "Introducción al Estudio del Derecho." 7° ed. UNIVERSIDAD AUTONOMA DE SAN LUIS POTOSI. México, 1983. Pág. 334.

se perfecciona en un solo momento.

-La infracción es permanente, cuando la conducta destruye o disminuye el bien jurídico tutelado en forma instantánea, en un solo momento, pero permanencen las consecuencias nocivas del mismo.

-La infracción es continuada, cuando se dan varias - acciones y una sola lesión jurídica: es continuada en la conciencia y discontinua en la ejecución.

-la infracción es continua, solo cuando la acción - permite por sus características, que se le puede prolongar voluntariamente en el tiempo.

El autor, Emilio Margain Manatou, señala que las - infracciones son instantáneas, cuando se consumen y agotan en el momento en que se comenten, y cita como ejemplo, " no tener un impuesto en el momento en que la ley señala" o "no presentar dentro del término señalado, la declaración". Este mismo autor, respecto de las infracciones continuas, nos dice:

"Las infracciones continuas, denominadas también de hábito, son las que no se agotan en el momento en que se cometen, sino que persisten hasta que el particular - cesa de cometer los actos violatorios, que son las que - se realizan instante tras instante, día tras día hasta - que el infractor cesa en su acto." (27)

El abrogado Código Aduanero, señaló en su artículo 553 bis las siguientes infracciones:

(27) MARGAIN Manatou Emilio . Op. cit. pág 334.

- comerciar, comprar, enajenar o efectuar cualquier acto o adquisición de mercancías extranjeras, que no sean para su uso personal del que las adquiera o comercie con ellas sin la documentación que compruebe su legal estancia o tenencia en el país.

- tener por cualquier causa, mercancías extranjeras que no sean para uso personal del tenedor, sin la documentación que compruebe la legal estancia o tenencia en el país de las mercancías.

- contrabando.(artículo 570)

- contrabando con mercancías robadas. (artículo 584).

A continuación mencionaremos algunos de los aspectos más importantes, relativos a la prevención, investigación y represión de las infracciones aduaneras en otras legislaciones extranjeras:

Argentina: El régimen penal aduanero y el relativo a las infracciones en esta materia, se encuentran reguladas en el Código Aduanero, (ley 22415 sancionada el 2 de marzo de 1981 y que entró en vigor el día 23 de septiembre de ese mismo año). El capitulo XII del Código Aduanero Argentino regula tanto a las infracciones, como a los delitos aduaneros: respecto de estos últimos, se consideró pertinente crear una regulación penal especial, separada del Código Penal,

4.3.- LA INFRACCION DE CONTRABANDO.

La palabra contrabando debe entenderse como la --- transgresión de una disposición legal.

El diccionario de la lengua española señala, que - contrabando viene de "contra", palabra latina, preposi-- ción con que se denota la oposición o contrariedad de -- una cosa con la otra y de "bando", de "bandir", que es - edicto, ley o mandato solemne publicado de orden supe--- rior.

Los autores Ferro y Di. Fiori nos dicen al respecto del contrabando:

"Serán consideradas contrabando, las operaciones - de importación y exportación ejecutadas clandestínamente o en puntos no habilitados por la ley o por permiso espe cial de autoridad competente, las hechas fuera de las ho ras señaladas y las que se desvíen de los caminos marca dos para la importación y exportación." (29)

El autor argentino Fernández Lalane nos dice:

"Contrabando es todo acto en omisión tendiente a - sustraer mercaderías o efectos a la intervención aduane- ra. En el contrabando hay clandestinidad y ocultación. - Quien incurre en este delito procede subrepticia , furti

(29) FERRO A. Carlos y Di. Fiori José J.L. "Legislación Aduanera y Régimen Procesal." Ed. OMEBA. Buenos - Aires, Argentina. 1966. Pág 243.

vamente obra con dolo." (30)

Jorge Silveyra nos dice en su obra, "Contrabando y Encubrimiento de Contrabando", que contrabando es:

"Todo acto u omisión realizado o dejado de realizar por una persona, física o ideal, en nombre propio o por otra, que trate de producir o produzca efectivamente, la no intervención de la autoridad aduanera o que esta intervenga defectuosamente o en forma incompleta tenga por fin la ejecución de operaciones en contra de las pertinentes disposiciones legales aduaneras, con el objeto de obtener un beneficio propio." (31)

El autor chileno Cralos Anabalon Ramírez, nos dice que el contrabando es:

"El hecho de introducir o extraer del territorio nacional mercancías, eludiendo el pago de los derechos, impuestos, tasas y demás gravámenes que pudiera corresponderle o el ejercicio de la potestad que sobre ella tiene la aduana, con arreglo a las ordenanzas y reglamentos." (32)

(30) FERNANDEZ Lalanne Pedro, "Derecho Aduanero" Ediciones Roque de Palma. Vol.II. Buenos Aires. Argentina, 1966. pág 1021.

(31) SILVEYRA, Félix Jorge, "Contrabando y Encubrimiento de Contrabando". Ed. Abelardo Perrot. Buenos Aires, Argentina. 1968. pág.10.

(32) ANABALON Ramírez Carlos, "Derecho Penal Procesal - Aduanero Chileno" Escuela de Administración Pública Chile. 1971. pág 12.

De los conceptos anotados, podemos afirmar en términos generales, que el contrabando es la introducción o extracción del territorio nacional de mercancías sin cumplir con las formalidades y disposiciones legales relativas.

Sin embargo, antes de iniciar el análisis del contrabando en México, es necesario que mencionemos algunas referencias históricas del mismo:

En un período de trescientos años, México fue una colonia de España. En el siglo XVI la relación de la Nueva España y los centros capitalistas de Europa, fue de dependencia económica colonial, y el papel de España fue puramente de intermediación: gracias a sus colonias, España se convirtió en exportador de materias primas, pero importador de artículos manufacturados; el régimen fiscal de España instalado en sus colonias fue cien por ciento feudal, ya que todo ingreso o producción debía ser gravado indiscriminadamente, con objeto de no acrecentar las áreas de la colonia. El máximo ingreso fiscal a corto plazo, fue el principio rector de la política fiscal. El sistema español de aduanas y de monopolio, era semejante al sistema de pillaje organizado de los señores feudales, puesto que la finalidad era evidentemente de exación.

El excesivo interés fiscal antes descrito, encareció el comercio colonial, que provocó el tráfico ilegal de mercancías.

El primer dispositivo legal encargado de regular al contrabando, fue la Cédula de fecha 15 de octubre de

1532, considerada como el primer documento legal expedido en nuestro país para combatir el contrabando:

"La Reina- Presidente y oidores de nuestra audien- y cancillería de Nueva España y a nuestros oficiales de- ella sabed: yo he sido informada de que algunas perso-- nas moradoras estantes y tratantes en esa Nueva España, - llevan a vender algunas mercaderías habidas y producidas de los frutos de la tierra a otras partes de las demás - indias, islas a tierra firme del mar ocena y que so co-- lor que dizque son frutos de la misma tierra intentan de fraudar el almojarifazgo u otros derechos a nos debidos y pertenecientes que nos seremos de servidos. Por ende,- yo os mando que estas veaís, proveaís como los dichos -- fraudes cesen y no se hagan de aquí adelante por manera- que nuestras rentas no se disminuyan y que se cobre el - dicho almojarifazgo sin que ello haya fraude de mi caute la alguna e non fagadas ende al." (33)

El Arancel del 4 de octubre de 1845, llamado "Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas", no reguló en forma expresa a la figura del contrabando; sin embargo, hace referencia a los comisos de mercancías y señaló que del cien por ciento del producto a distribuir se- deduciría el cincuenta por ciento del valor de los dere- chos que hubieran pagado las mercancías si se hubieran - introducido legalmente, y aclaraba que no podían tener -

(33) FONSECA, Fabian y Urrutia Carlos de. "Historia General de la Real Hacienda." Imprenta Vicente García- Torres. México. 1852. pág. 14.

parte en el comiso, los que denunciaren los efectos de su propiedad o de su consignación.

El Arancel Aduanero vigente en el año de 1846, llamado "Arancel de Aduanas Marítimas y Fronterizas del 26 de septiembre de 1846", no definió al contrabando, únicamente en la sección X, relativa a las exportaciones, señalaba que quien exportara clandestinamente efectos sujetos a derechos de exportación o cuya exportación estuviera prohibida, incurrirán en la pena de decomiso. Igualmente aquellos buques extranjeros cualquiera que sea su parte, forma o procedencia, que cargen o descargen efectos de cualesquiera clase en costas, ríos, radas, ensenadas u otros lugares que no sean puertos designados para realizar estas operaciones, así como las que realicen por tierra, ameritando además prisión de seis meses a cinco años.

El Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de la República Mexicana del 1ª de junio de 1853, siguió el mismo sistema de los demás ordenamientos: no definió al contrabando, ya que solo se concretó a castigar la exportación clandestina de efectos sujetos a derechos y de exportación prohibida a la acción de los buques extranjeros que cargaran o descargaran efectos de cualquier clase en lugares que no fueran puertos habilitados al comercio exterior. Este arancel fijó una multa de mil pesos y en su defecto la pena de un año de prisión para el responsable de un buque fondeado en puerto habilitado para el comercio de altura o de cabotaje.

La Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de la República Mexicana del 21 de enero de 1856, hace mención del Contrabando y del fraude: no lo define ni tampoco lo considera en el ámbito de los delitos:

Señala como casos de contrabando:

- Introducción de mercancías en forma clandestina, por las costas, puertos, riveras de los rios o algún otro punto que no este habilitado para el comercio exterior.
- Introducción de mercancías por los puertos o fronteras sin los documentos prevenidos en horas inhábiles, para evitar el conocimiento de los empleados de la aduana y el pago de derechos.
- La descarga, transbordo, transporte de mercancías en los puertos y fronteras, sin el previo conocimiento de los empleados de la aduana y sin las formalidades prevenidas.
- La internación de mercancías sin la documentación que acredite haber sido importadas legalmente y pagados todos los derechos designados en la tarifa.
- La exportación clandestina de dinero, metales y productos del pais que estén expresamente prohibidos o deba hacerse mediante el pago de derechos.
- La importación y exportación de moneda falsa de cualquier cuño.
- La suplantación en calidad y en cantidad de efectos que legalmente manifestados pagarían mayores derechos.
- Disminución en el peso o medida de los géneros.-

frutos o efectos, siempre que de esta resulte que se cobren menos derechos que los que cobrarían si la manifestación fuera exacta.

Señaló como casos de fraude a los siguientes:

- La suplantación de cantidades y cantidades de -- mercancías los efectos expresados en el manifiesto y facturas cuyas copias quedaran en poder del consulado mexicano.
- El desembarque o embarque de efectos o caudales - que deban pagar derechos, con conocimiento o demasía de los empleados en horas en que se haya cerrado el despacho.
- La convivencia con los empleados para dejar de - reconocer ciertos y determinados bultos, o suplantar en cantidad, peso, medida o calidad de mercancías.
- La internación de efectos con guías o documentos sin la certificación de los empleados de la aduana de que se han pagado los derechos de importación.

Las penas que señalaba para ambas conductas ilícitas eran:

- Confiscación: perdida absoluta de todas las mercancías y embarcaciones.
- Publicación del nombre o nombres de los contra-- bandistas o defraudadores en los principales periódicos.
- La nulificación de la firma, respecto de los trámites oficiales.

El Arancel de Aduanas Marítimas y Fronterizas del 1º de enero de 1872, fue expedido como medio para frenar el contrabando practicado por la vía terrestre, mismo que tuvo mucho auje, en virtud de que se desarrollaron algunas ciudades norteamericanas aledañas a la frontera con México. En términos generales, prohibió la entrada de artículos extranjeros al territorio nacional y la salida del país de metales preciosos y monedas.

Sin embargo, dicho ordenamiento no ayudó a combatir el contrabando, por lo que en el año de 1878, Don Matías Romero declaró, que el contrabando se practicaba en nuestro país debido a las grandes facilidades que se proporcionaban, como los altos derechos a la importación y exigencias de requisitos especiales y a la inestabilidad política de la época.

En el periodo porfirista, fue de gran preocupación encontrar medidas adecuadas para combatir el contrabando, que era utilizado como arma política para derrocar y restar fuerza al gobierno porfirista: por tal, se expidieron una serie de decretos y ordenamientos para organizar en forma adecuada al sistema aduanero: por lo que en el año de 1885, se creó el cuerpo de gendarmería fiscal, que contaba con facultades de inspección y de fiscalización, así como de revisión de los efectos de origen extranjero y circulación de los mismos en territorio nacional, así como la exportación de artículos nacionales gravados.

En el año de 1887, se elaboró el documento más completo de la época para combatir el contrabando y fue-

la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas, en el que se estableció un sistema de control del tráfico aduanero. En dicha ordenanza, se estipularon las condiciones en que deberían circular las mercancías entre nuestro país y el extranjero. En materia de importaciones, estableció una política abierta y no existía prohibición para la importación de artículos extranjeros.

Apesar de que era preocupación del Estado, crear ordenamientos para evitar el tráfico ilegal de mercancías extranjeras, no se logró combatir el contrabando:

"No obstante las medidas puestas en práctica para evitar el tráfico clandestino de diversos artículos, los contrabandistas continuaban burlando los obstáculos e ingeniándoselas para ejercer su ilícita e inmoral actividad: dicho problema se manifestó todavía más duramente en el periódo revolucionario, especialmente en materia de armas y municiones." (34)

La Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas, vigente en el año de 1891, estableció un procedimiento sumario en el que las aduanas se limitaban a asegurar los intereses fiscales: declaró la existencia del delito de contrabando consignaba los hechos ante el juez penal, quien aplicaba las sanciones mediante un procedimiento.

(34) CRUZ Martinez, Ernesto de la. "De la Economía y el Contrabando. Revista Dinámica del Derecho. Op. Cit. pág. 36.

En la Ley Aduanal de 1928, se encomendó a la aduana la imposición directa de las sanciones pecuniarias - así como establecer el destino de las mercancías objeto de contrabando, así como hacer efectivos los créditos - fiscales generados y evadidos, los jueces penales, eran los encargados de aplicar las penas corporales.

"En apoyo de esta transformación impuesta por la - realidad aduanera, acudió la doctrina : lo que la aduana castigaba era el agravio que el contrabando producía a - la buena marcha de la Administración Pública: del agravio a la sociedad se encargaba el juez." (35)

La Ley Aduanal Mexicana de 1935, transcribió textualmente lo dispuesto por la Ley de 1928.

En el año de 1938, El Código Fiscal de la Federación, estableció claramente la existencia de sanciones - administrativas simultáneas a las fijadas por la ley penal, no solo para el contrabando sino para otros delitos fiscales como la defraudación y la falsificación.

"El Código Fiscal de la Federación de 1938, en su artículo 242, señalaba que cometía el delito de contrabando: el que introdujera o sacara del país mercancías - omitiendo el pago parcial o total de los impuestos que -

(35) Revista Dinámica del Derecho Mexicano. No.4 México. 1974. Procuraduria General de la República. "El acto administrativo de sancionar las infracciones aduaneras." pág. 86.

conforme a la Ley debieran cubrirse; el que introdujera o sacara del país mercancías que estuvieran prohibidas, o no se contara con el permiso de importación en su caso. Igualmente, cometía el delito de contrabando el que internara al resto del país mercancías extranjeras, procedentes de perímetros, zonas o puertos libres omitiendo el pago total o parcial de los impuestos, que conforme a la ley debieran cubrirse, o sin contar con el permiso de importación en el caso de mercancía restringidas." (36)

El Código Fiscal en comento, equiparó al contrabando, con la ejecución de cualquier acto de comercio -- que se realizara con mercancías introducidas ilegalmente al país o la tenencia de éstas.

El Código Aduanero, vigente hasta el año de 1982,- señaló en sus artículos 570, 272,y 373, las diferentes - modalidades del contrabando:

El artículo 570 señala que comete la infracción de Contrabando:

I.- El que introduzca o saque del país mercancías, omitiendo el pago total o parcial de los impuestos que - conforme a la ley deben cubrirse.

II.- El que introduzca o saque del país mercancías cuya importación o exportación este prohibida o sujeta a permiso de autoridad competente, sin que exista en este último caso la autorización respectiva.

(36) Revista Dinámica del Derecho Mexicano. Op. cit.--- "El ilícito de Contrabando Aspectos Penales y Administrativos. Miguel Angel Díaz Pedroza. Pág. 109.

III.- El que interne al resto del país mercancías extranjeras procedentes de zonas, perímetros o puertos-libres, omitiendo el pago total o parcial de los impuestos que conforme a la ley deban cubrirse, o cuya importación esté prohibida o sujeta de permiso de autoridad competente sin que exista este último caso la autorización respectiva.

IV.- El que oculte el verdadero valor comercial de las mercancías que deba servir de base para el cobro de los impuestos aduaneros ad-valorem.

V.- El que ejecute actos idóneos que vayan inequivocadamente dirigidos a realizar cualesquiera de las operaciones a que se refieren las fracciones anteriores, así como a producir el contrabando si este no se consuma por causas ajenas a la voluntad del agente.

El artículo 472, señalaba:

Se presumirá que ha habido intención de defraudar al fisco federal, sin que una vez comprobado el hecho, la presunción establecida admita prueba en contrario:

I.- Cuando la importación o exportación de mercancías que causen impuestos aduanales se trate de efectuar o se haya efectuado por lugares inhábiles para el tráfico internacional.

II.- Cuando se importen o exporten ilícitamente mercancías sujetas a impuestos aduaneros, por lugares autorizados para el tráfico internacional.

III.- Cuando se importen o se pretenda exportar o se hayan exportado mercancías que deban causar impuestos aduaneros, ocultas, de otras, en dobles fondos, entre

las ropas que porten las personas, o en los vehículos -- cuando se presentan al despacho con artículos tales, que su verdadera calidad pueda pasar inadvertida, y

IV.- Cuando los efectos extranjeros de rancho o -- uso económico de un buque en tráfico de altura o mixto, o de un barco extranjero en tráfico de cabotaje se desembarquen subrepticiamente.

El artículo 375, señaló que se presumirá que ha habido intención de defraudar al fisco, salvo prueba en -- contrario, en los siguientes casos:

I.- Cuando se aprehendan vehículos extranjeros fuera de la zona a que se refiere el artículo 366.

II.- Cuando se encuentran mercancías extranjeras o nacionalizadas dentro de la zona de vigilancia, si el - propietario. poseedor, conductor o porteador de ellas no lleve consigo el documento que conforme a ese código se- requeriesen para el tránsito por las expresadas zonas.

III.- Cuando las autoridades fiscales aprehendan - o encontraran a bordo de buques que se hallen en aguas - territoriales, mercancías de altura no documentadas.

IV.- Cuando las mercancías extranjeras en tráfico- mixto, sean descubiertas a bordo y no se encuentren amparadas con documentación alguna.

V.- Cuando se trate de mercancías que conduzca un buque destinado exclusivamente al tráfico de cabotaje y éste, salvo en caso de fuerza mayor, no llegue a su destino o toque puerto extranjero antes de llegar a él.

VI.- Cuando una nave aérea aterrice en un lugar -- que no sea aeropuerto internacional y conduzca mercan--

cías extranjeras que no hubieran sido presentadas a una oficina aduanera para el pago de los impuestos.

El abrogado Código Aduanero, también reguló los casos de contrabando con mercancías robadas. El artículo 584 estableció tres supuestos: que se introduzcan subrepticiamente, mercancías procedentes de robo consumado fuera del país; en aguas territoriales y al que sustraiga del dominio fiscal mercancías que no sean de su propiedad y por las que no se hayan cubierto los impuestos aduaneros respectivos; a los responsables se les fijará la multa que se aplica para el contrabando.

El contrabando es un fenómeno económico en virtud que es consecuencia de las delimitaciones y complejidades del sistema regulador del comercio exterior. En términos generales podemos afirmar, que los elementos que coadyuvan al contrabando son:

- Inadecuados sistemas procedimentales para prevenirlo.

- Deficiente manejo de las mercancías de tránsito internacional que impide la pronta solución de los problemas que trae consigo el actual sistema de intercambio comercial

Al respecto, por iniciativa del Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión aprobó el despacho mecanizado, que agiliza el tráfico de mercancías por las aduanas, mediante el empleo de computadoras, como lo han sostenido países como Francia. El artículo 25 de nuestra ley aduanera nos dice:

" El despacho aduanero de mercancías podrá efectuarse mediante el empleo de un sistema mecanizado en el que participen las autoridades fiscales, otras autoridades administrativas, así como los destinatarios en las importaciones y los remitentes en las exportaciones a través de los agentes aduanales, suministrando la información pertinente respecto de los actos y formalidades que deban realizar en el propio despacho de acuerdo con los diferentes tráficos y regímenes aduaneros y conforme a lo dispuesto en esta ley y su reglamento. (37)

Las principales ventajas de este sistema son: los datos de las operaciones de comercio exterior, para la estadística al respecto son de gran pureza y permiten fijar la política cambiaria y comercial acorde a la realidad; la recaudación se hace con total precisión, evitandose los errores que se generan por la operación manual; suprime la posibilidad de que se cometan infracciones leves y facilita el descubrimiento de fraudes al fisco federal, por el tratamiento automático de los datos.

- La existencia de actitudes y tendencias de grupo de personas de ingresos medios y altos, cuyos patrones de consumo se encuentran influenciados por la penetración cultural extranjera, que representan una marcada competencia al consumo de los productos nacionales, y genera un mercado marginal e ilegal de artículos introducidos en forma subrepticia al país.

- En general, el difícil desarrollo económico del Estado mexicano, las implicaciones coloniales imperialis

tas, que han hecho historia en el rubro de la penetración económica.

Respecto del contrabando, diversos sociólogos opinan que esta conducta está relacionada con la existencia de las "nuevas clases sociales", surgidas de los procesos de desarrollo, en los que se fortalecido el status social y económico de los estratos privilegiados. Afirman que la deficiencia en la producción nacional, las limitaciones y falta de planeación del sector industrial, la enajenación y deformación de las formas de vida, han propiciado que se forme un comercio ilícito de manufacturas, bienes intermedios, maquinarias, equipo e insumos industriales.

Que las sociedades de consumo han establecido, como ideal económico y social el que utilizan las opulentas economías de países áltamente desarrollados, imitando sus formas sociales, a través de los medios masivos de comunicación y difusión:

"El mexicano de las zonas urbanas consume y vive en función de productos estadounidenses: los consume, los viste, los usa para trasladarse de un lugar a otro, tiene su ocio expresado y representado en los programas de televisión, de cine, teatro y revistas acordes a las modos de vida de un típico estadounidense. Los imita hasta lo grotesco, estudia arduamente su idioma, envía a sus hijos a escuela bilingues y no puede vivir sin visitar, por lo menos una vez al año, las tienedas de Texas por que la ropa "es mejor allá que aquí", le averguenzan

nuestras limitaciones y miseria, le asombra y le admira, la eficiencia la limpieza, la riqueza de ese país sin - preguntarse jamás a que se debe esa riqueza y a porque - nosostros somo pobres y ellos ricos. La class media desconoce de la historia de ellos y la nuestra, de ahi sus fáciles e irresponsables generalizaciones entre los Estados Unidos y México." (36) BIS

Creemos, que mas que a un problema social o de nacionalidad de un cierto grupo de individuos que integran un país o una región, el problema del contrabando y comercio ilícito de mercancías extranjeras, tiene como --- trasfondo un aspecto escencialmente económico.

Sabemos que a partir de la gran crisis económica - de 1929, la política del Estado fue el de disminuir el - deterioro del comercio exterior, por lo que se aplicaron medidas restrictivas a las importaciones, con el objeto de mantener una industria nacional mas o menos sana y los niveles de empleo e ingreso. En ese sentido, la industria nacional elevó su crecimiento pero no en los límites planeados, debido a diversos factores, en los que se cuentan: el excesivo proteccionismo del Estado, la presión - competitiva de otras economías, que a través del tiempo - han ocasionado la insuficiencia y rigidés de las exportaciones manufactureras, la concentración del ingreso en - unas cuantas manos, y el desequilibrio regional.

(36) BIS DE LA CRUZ Martinez Ernesto. "De la economía y del contrabando" Revista Dinamica del Derecho Mexicano. Op. cit. pág. 42 - 43.

"El introductor en pequeño se cree listo por eludir el control aduanal y ahorrarse una pequeña cantidad en impuestos, quizá el requisito de permisos de autoridad competente, empero debe contemplar que los otros infractores en grande si le están lesionando, en virtud de que afectan, en forma indiscutible toda la economía de la nación, lo cual incidirá en su nivel de vida." (37)

Los efectos inmediatos y notorios del contrabando son:

1.- El Estado deja de percibir ingresos.

2.- El comercio legalmente organizado se ve afectado, al enfrentarse a una competencia injusta y desleal.

La conducta ilícita que constituye el contrabando puede quedar encuadrada al mismo tiempo en una infracción administrativa y en un delito, sancionado por la ley aduanera y por el Código Fiscal de la Federación, respectivamente.

(37) RENDON Salgado P. "El Estado y los ilícitos de Aduana" Revista Dinamica del Derecho Mexicano. P.G.R. Op. cit. pág 245.

Para que se tipifique el delito, es necesario que - exista la infracción administrativa, así como otras -- circunstancias reguladas por el Código Fiscal de la Federación de carácter procedimental y de forma.

Como se mencionó en el capítulo segundo, una sola - conducta da lugar a dos procedimientos, el administrativo el penal, que siendo conexos, son distintos en cuanto a la finalidad que persiguen.

El Tribunal Fiscal de la Federación, en resolución de fecha del dos de mayo de 1938, señaló que con independencia del proceso judicial penal, debe instruirse -- un expediente administrativo destinado a determinar las responsabilidades fiscales consiguientes del mismo. (esta tesis fue sustentada por el pleno del Tribunal durante los años de 1937 a 1948).

Algunos autores, como Manuel Rivera Silva, consideran al delito de contrabando como "Contrabando Clásico".

El artículo 102 del Código Fiscal de la Federación, señala que comete el delito de contrabando quien introduce al país o extrae del mismo, mercancias, y señala -- supuesto o condiciones. Sólamente comprende tres formas de cometerlo y no las cinco que registraba la reforma del año 1942, aunque las dos restantes hayan ido a parar a -- otros preceptos y con mejor redacción.

"Artículo 102.- Comete el delito de contrabando -- quien introduzca al país o extraiga de él mercancías:

I.- Omitiendo el pago total o parcial de los impuestos que deban cubrirse.

II.- Sin permiso de autoridad competente, cuando -- sea necesario este requisito.

III.- De importación o exportación prohibida.

También comete delito de contrabando quien interne mercancías extranjeras procedentes de las zonas libres - al resto del país en cualquiera de los casos anteriores así como quien extraiga de los recintos fiscales o fis-- calizados sin que le hayan sido entregadas legalmente - por las autoridades o por las personas autorizadas para ello."

El delito de contrabando regulado por el artículo - antes mencionado, y como lo establece el artículo 92 fracción II del multicitado Código Fiscal de la Federación, exige la declaratoria de perjuicio del Fisco Federal y - al respecto dice:

" Para proceder penalmente por los delitos Fiscales previstos en este capítulo será necesario que previamente la Secretaria de Hacienda y Crédito Público:

II.- Declare que el Fisco Federal ha sufrido o pudo sufrir perjuicio en los supuestos establecidos en los -- artículos 102 y 115."

Esta parte comprende dos hipótesis:

1ª.- Que el Fisco Federal ha sufrido perjuicio. En este caso, se hace necesaria la consumación del delito en que los bienes del Fisco Federal ya experimentaron -- perjuicio.

2ª.- Que el Fisco Federal pudo sufrir perjuicio. - No puede haber cabal realización del delito; existe principio de ejecución, en el que la tentativa se considera como delito consumado.

El artículo 98 del citado Código señala:

"La tentativa de los delitos previstos en este Código es punible, cuando la resolución de cometer un hecho delictivo se traduce en un principio de su ejecución o en la realización total de los actos que debieran producirlo si la interrupción de éstos o la no producción de resultado se debe a causas ajenas a la voluntad del - agente."

Debemos entender por tentativa, la ejecución incompleta de actos encaminados, directa o inmediatamente a cometer un delito que no se consuma por causas ajenas a la voluntad del agente.

Nuestro régimen jurídico, no señala una distinción especial entre la tentativa y el delito frustrado.

El delito frustrado, es: "La ejecución completa de los actos necesarios para la consumación de un delito - cuyos resultados no se producen por causas ajenas a la - voluntad del agente." (38)

El Código de 1871, considero al delito frustado: -

"En el Código de 1871, tanto en el grado intentado como en el frustrado, se llegaba al último acto, pero, - el intentado propiamente constituìa el delito imposible. Cuando se va más allá del principio, pero no se agotan - los actos es lo que vulgar e impropiamente se denomina - tentativa. Decimos impropiamente, porque la tentativa va desde el inicio hasta la frustación." (39)

En la tentativa el registro de las dos situaciones (resover cometer el delito y realizar todos los actos y la interrupción de ellos o su no producción) obedecía al propósito de no dejar sin pena cuando no sòlo se inicia, sino también cuando se adelanta el proceder al igual que cuando se llevan a cabo todos los actos y no se produce el daño previsto en el delito.

(38) De Pina Vara Rafael. "Diccionario de Derecho". 6ª ed. ED. Porrúa S.A. México. 1977. pág.175.

(39) RIVERA Silva Manuel. Op. cit. pág 59.

El autor argentino Luis Jiménez de Asúa, establece diferencias entre el delito frustado y la tentativa, y - señala que ésta última es un grado en la vida del delito:

"Cuando la voluntad criminal se traduce en un caso externo que entra en la esfera de la consumación del delito, sin llegar a lesionarla y va dirigido claramente - a conseguir la objetividad jurídica del delito, pero sin llegar a lesionarla, el acto se llama ejecutivo y la figura a que da lugar se denómina tentativa. Esta puede - definirse sintéticamente como la ejecución incompleta - de un delito." (40)

Asimismo señala, que la tentativa esta determinada por dos elementos: el objetivo, que se refiere a la an-- tijuricidad-tipificada y es el comienzo de ejecución por hechos exteriores y el subjetivo, que es directamente lo realizado, o con el fin u objeto de cometer un delito. -

En el delito frustrado, la ejecución es completa y sin embargo, el resultado no se produce por mero accidente. " Es completo en la ejecución subjetiva, e incompleto en la objetiva, mientras la tentativa es un delito incompleta tanto en una como en otra ejecución." (41)

(40) JIMENEZ De Asúa Luis. " La Ley y el Delito" Op. cit. pág 474.

(41) IDEM. pág 483.

Algunos autores italianos, señalan que el criterio adoptado por la doctrina respecto de la tentativa y el delito frustrado, no tiene aplicación practica, es más, que es totalmente insoluble para esta; sin embargo, para determinar claramente el concepto de frustrado se acude - al ejemplo del disparo hecho contra un hombre asomado a una ventana cuya hoja de hierro se cierra paralizando la bala que iba derecho al corazón, para plasmar la idea del delito frustado.

La tentativa en los delitos fiscales y en especial en el contrabando, conlleva a dos acciones:

- Resolverse a cometer un hecho delituoso, presentándose un principio de ejecución, es decir, la simple resolución de cometer el delito, no forma el nucleo de - la tentativa, el cual no es sancionable por carecer de unidad de realización.

- Se realiza la totalidad de actos y la interrupción de ello o la no realización o producción del resultado se debe a causas ajenas de la voluntad del agente. En las tentativas, la no producción del resultado es -- por causas ajenas a la voluntad del autor, pues si la - ausencia de la consumación se debiera a la voluntad del sujeto, se estaría ante la presencia de un desistimiento, y en este caso, conforme lo dispone el tercer párrafo del mencionado artículo 98 del Código Fiscal de la - Federación, la conducta no se sancionará, salvo en el - caso en que los actos ejecutados constituyan por si mis-

mismos delitos.

La tentativa del delito de contrabando, se sanciona con prisión de hasta las dos terceras partes de la pena - que corresponde por el delito de contrabando, si este se - hubiese consumado.

El delito de contrabndo se sanciona con pena de prisión; el artículo 104 del Código Fiscal de la Federación nos señala al respecto:

I.- De tres meses a seis años, si el monto de los - impuestos omitidos no excede de $500,000.00.

II.- De tres a nueve años, si el monto de los impuestos omitidos excede de $500,000.00.

III.- De tres meses a nueve años, cuando se trate de mercancías cuyo tráfico haya sido prohibido por el Ejecutivo Federal en uso de las facultades señaladas en el segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En los demás casos de mercancías de tráfico prohibido la sanción será de tres a nueve años de prisión.

IV.- De tres meses a seis años, cuando no sea posible determinar el monto de los impuestos omitidos con motivo del contrabando o se trate de mercancías por las que no deban pagarse impuestos y requieran permiso de autoridad competente.

Para determinar el valor de las mercancías y el monto de los impuestos omitidos, se tomarán en cuenta las averías de aquéllas si son producidas antes del contrabando.

La Ley Aduanera en el artículo 127, señala que comete la infracción de contrabando quien introduzca al país o extraiga de él mercancías, en cualquiera de los siguientes casos:

I.- Omitiendo el pago total o parcial de los impuestos que deban cubrirse.

El elemento objetivo del contrabando, es la introducción o hacer entrar al páis y la extracción o salida del mismo de mercancías sin pagar los impuestos correspondientes.

II.- Sin permiso de autoridad competente, cuando sea necesario este requisito.

Como se mencionó, existen mercancías de tráfico internacional prohibido. El supuesto que señalamos en el punto anterior, se refiere a mercancías de tráfico internacional permitido. En esta parte, nos estamos refiriendo a las mercancías de tráfico internacional restringido, es decir, aquellas que pueden importarse o exportarse cuando se cubran los impuestos correspondientes y cuenten con el permiso de la autoridad competente, sin el cual, la operación se viciaría y se caería en el supuesto de la infracción de contrabando.

"Así pues, esta forma de comisión del contrabando no gravita fundamentalmente en el pago de los impuestos, sino en la ausencia del requisito de permiso, ya que como se ha indicado, aun con el pago de los impuestos, el delito se comete, siendo más bien la política económica la

vulnerada, pués ella es la que de acuerdo a las necesidades determina la exigencia o no del permiso atendiendo a la abundancia o escasez de una mercancía." (43)

III.- Cuando su importación o exportación este prohibida.

Por circunstancias de política económica, se prohibe la importación o exportación de determinadas mercancías. Para estas no hay arancel específico, por lo que no existe perjuicio para el Fisco Federal; sin embargo el daño es directo para la economía nacional.

IV.- Si no se justifican los faltantes en los terminos del artículo 39.

El artículo 39 de la Ley Aduanera señala:

" Se presume que fueron introducidas al país:

I.- Las mercancías contenidas en bultos faltantes, cuando al efectuarse la descarga exista diferencia respecto de las consignadas en los manifiestos o guías de carga, a menos que dentro del plazo de dos meses, en tráfico marítimo, o de un mes en tráfico aéreo, contados a partir de la fecha de terminación de la descarga, se demuestre que:

a).- No fueron cargadas.

(43) RIVERA Silva Manuel. Op.cit, pág. 79.

b).- Fueron perdidas en accidente.

c).- Fueron descargadas en lugar distinto,o

d).- Por error quedaron a bordo del medio de transporte.

II.- Las mercancías contenidas en bultos sobrantes, cuando al efectuarse la descarga exista diferencia respecto de las consignadas en los manifiestos o guías de carga, a menos que dentro del plazo de tres meses contados a partir de la fecha de terminación de la citada descarga, se demuestre que faltaron en otro puerto o aeropuerto."

V.- Cuando se ejecuten actos idóneos inequívocadamente dirigidos a realizar las operaciones a que se refieren las fracciones anteriores, si estos no se consuman por causas ajenas a la voluntad del agente.

Para esta parte, es aplicable lo relativo a la tentativa en los delitos fiscales, de la cual, ya hicimos mención.

VI.- A quien interne mercancías extranjeras procedentes de las zonas libres al resto del país, en los cinco casos señalados anteriormente.

La internación de mercancías extranjeras procedentes de las zonas libres al resto del territorio nacional, en cualquiera de los supuestos señalados en el artículo 127 incisos I,II,II,IV,V, de la Ley Aduanera, tuvo como origen la necesidad de ampliar el concepto objetivo del contrabando.

VII.- Extraer de los recintos fiscales o fiscalizados sin que le hayan sido entregadas legálmente por la autoridad o por las personas autorizadas para ello.

Este supuesto, obedece a la presunción de extraer mercancías sin autorización, de los recintos fiscales o fiscalizados, siendo esta conducta medio para evadir el pago de los impuestos y demas reestricciones señaladas por la ley.

La ley aduanera respecto de los lugares autorizados para mantener mercancías depósitadas señala lo siguiente:

El manejo, almacenaje y custodia de las mercancías de comercio exterior compete a las aduanas, pero la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, podrá autorizar a los particulares la prestación de estos servicios; el artículo 11 señala que las personas autorizadas para almacenar mercancías en depósito ante la aduana deberán recibir, almacenar y custodiar las mercancías que les envíe la aduana; permitir al personal designado por la aduana la supervisión de las labores del almacén; aplicar las medidas que se señalen para prevenir y asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales entre otras.

De lo anteriormente dicho, podemos mencionar que la infracción de contrabando, consiste en la introducción ilegal a territorio nacional, de mercancías extranjeras, en la extracción ilícita a territorio nacional de mercancías nacionales o nacionalizadas.

Los elementos de la infracción de contrabando son los siguientes:

Sujeto activo: Que al mismo tiempo es el sujeto pasivo de la relación jurídica tributaria.

Conducta: que se traduce en una conducta de carácter positiva o de acción, o conducta negativa o de omisión.

Resultado: que es la modificación del mundo exterior debido a la conducta del infractor. El resultado puede manifestarse en dos formas: a través del daño o de un peligro.

Las sanciones para la infracción de contrabnado en términos del artículo 129 de la Ley Aduanera son las siguientes:

1.- Multa equivalente al cincuenta por ciento del valor normal de las mercancías de importación o del valor comercial de las mercancías de exportación, cuando se haya omitido el pago de los impuestos que deban cubrirse. Se aplicará multa equivalente a dos tantos de dichos impuestos que deban cubrirse. Se aplicará multa equivalente a dos tantos de dichos impuestos, en caso de que sea superior al citado por ciento.

2.- Multa equivalente al cincuenta por ciento del valor normal o comercial de las mercancías, cuando no se haya obtenido el permiso de autoridad competente.

3.- Multa equivalente a la suma de un tanto de lo los impuestos que deban cubrirse más el cincuenta por

ciento del valor normal o comercial de las mercancías, cuando además de la omisión del pago de los citados impuestos no se haya obtenido el permiso de la autoridad competente; y

4.- Multa equivalente a un tanto por ciento del valor normal o comercial, o en su defecto del valor fiscal que fije la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, cuando se trate de mercancías cuya importación y exportación esté prohibida.

Además de estas sanciones, la mercancías pasara a propiedad del Fisco Federal, con excepción de lo que dispone la fracción I. Cuando exista imposibilidad mater al para que las mercancías pasen a ser propiedad del Fisco Federal, el infractor estará obligado a pagar el importe del valor comercial, normal o fiscal según proceda, el cual será determinado y cobrado por la autoridad aduanera. El mismo artículo señala, que por ningún motivo -- las mercancías que hayan pasado a propiedad del fiscal serán devueltas al interesado.

En relación a la aplicación de estas sanciones, el artículo 133 de la Ley Aduanera, señala los casos en que estas no serán aplicadas, y estos son:

Por la infracción que señala el artículo 127 fracción I del la ley aduanera, cuando la infracción se deba exclusívamente a errores aritméticos o de cálculo, si se proporcionaron a la autoridad aduanera datos suficientes para llegar al resultado correcto.

- En los casos en que la inexacta clasificación arancelaria se deba únicamente a diferencias de criterio en la interpretación de las tarifas contenidas en las Leyes de los Impuestos Generales de Importación y Exportación siempre que la naturaleza y demás características de las mercancías hayan sido correctamente manifestadas a la autoridad aduanera.

- Cuando no se cuente con el permiso de autoridad competente, mientras la mercancía permanezca en depósito ante la Aduana, y hasta en tanto no se cumpla con ese requisito o el interesado se desista del régimen aduanero.

La Ley Aduanera, hace mención a una circunstancia especial referida a la introducción o extracción del país de mercancías presentándolas desmontadas o en partes; estas conductas serán consideradas como una sola infracción en los siguientes casos:

1.- Cuando la importación o exportación de las mercancías consideradas como un todo requiera permiso de autoridad competente y la de las partes individualmente no lo requiera. (artículo 131,I Ley Aduanera)

2.- Cuando los impuestos al comercio exterior que deban pagarse por la importación o exportación de la mercancía completa sean superiores a la suma de los que deban pagarse por la importación o exportación separada de las partes o cuando por éstas no se paguen impuestos.

Se considerará en estos casos, que se comete una - sola infracción, aun cuando la importación o exportación separada de las partes o de algunas de ellas constituya por si misma infracción.

Asi mismo, cuando dos o mas personas introduzcan - al país o extraigan de él mercancías en forma ilegal, se estará a lo siguiente, conforme lo señala el artículo - 132 de la Ley Aduanera:

1.- Si pueden determinarse las mercancías que cada uno introdujo o extrajo, se aplicarán individuálmente - las sanciones que correspondan a cada quien.

2.- En caso contrario, la sanción se aplicará en - forma solidaria a todos los responsables, la cual depen- derá del tipo de infracción que se cometa.

4.4.- LA INFRACCION DE PRESUNCION DE CONTRABANDO.

La presunción, es una inferencia lógica de algo conocido que lleva razonablemente a algo desconocido; de la palabra presumir, que deriva del latín praesúmere, que significa sospechar, juzgar o conjeturar una cosa por tener indicios o señales.

Las presunciones, son efectos producidos por un hecho o por una disposición de la ley, en virtud de la cual se tiene algo por cierto. Generalmente se confunden los conceptos de presunción e indicio, sin embargo la diferencia entre ambos es muy grande:

El indicio, es el hecho que autoriza la presunción o sea su causa; la presunción es el efecto o la consecuencia del indicio.

Existen dos tipos de presunciones: Las legales y las humanas.

Las presunciones legales están establecidas por la ley y pueden ser juris et de jure y juris tantum. Cuando la presunción deriva de una disposición expresa por la ley, se dice que existe una presunción legal: En este caso, podemos mencionar la presunción de que los hijos nacidos durante el matrimonio tienen por padre al marido.

Las presunciones juris et de jure, no admiten prueba en contrario y su efecto es el de que se tenga irremediablemente cierto lo que la ley presume.

Las presunciones juris tantum, son aquellas que autorizan prueba en contrario, cuyo efecto, por tanto, solo -

consiste en invertir el cargo de la prueba; el hecho presumido por la ley se tiene por cierto hasta tanto el interesado demuestre que no lo es, si aceptan prueba en contrario lo cual está determinado por que la realidad va más allá del pensamiento del legislador que lo llevo a formular la presunción legal; en la vida fáctica, el desarrollo de los hechos puede ser distinto a la presunción.

En las presunciones juris tantum, se puede demostrar que en un hecho concreto no se cumple con la señalado en la ley: se intenta demostrar la inoperancia de la presunción establecida por el legislador.

"El legislador observa que casi siempre que se presenten determinadas circunstancias se acredita un hecho.- Así por ejemplo, se percata de que cuando no se contesta una demanda, es por no haber nada que responder, por aceptar los hechos ante esta situación, consagra la presunta confesión." (44)

Las presunciones humanas se derivan del análisis de la prueba circunstancial y son determinadas por el organo jurisdiccional y constituyen un conjunto de indicios (circunstancias probadas) en los que de manera objetiva y singular se determina que se está en el supuesto del hecho constitutivo de la presunción.

(44) Rivera Silva Manuel. Op. cit. pág. 84.

El autor mexicano Manuel Rivera Silva, señala:

"a) La presunción es lo inferido de ciertos hechos conocidos, o mejor dicho, probados (indicios).

b) Las presunciones pueden ser legales o humanas;

c) En las presunciones legales procede reconocer -- las juris tantum y las juris et de jure;

d) Las presunciones juris et de jure no admiten --- prueba en contrario en tanto que las juris tantum si;

e) En las presunciones juris tantum, la carga de la prueba reside en quien intenta demostrar una excepción de los consagrado en la ley;

f) El realismo animador del derecho penal permite - afirmar que en esta rama del derecho todas las presunciones son juris tantum: se puede demostrar que en la situación singular la realidad se informó de manera distinta - a lo establecido en la presunción" (45)

La presunción del delito de contrabando, esta señalada en el artículo 103 del Código Fiscal de la Federación:

- Cuando se descubran mercancías extranjeras dentro de los lugares y zonas de inspección y vigilancia permanente, si los documentos que acrediten su legal tenencia, transporte, manejo o estancia en el país . (fracción I, - artículo 103 del C.F.F.)

(45) RIVERA ,Silva Manuel. Op.cit. págs 84 y 85.

Del supuesto de esta fracción podemos señalar:

a) Descubrir mercancías, encontrar artículos, materiales, efectos o cualquiera otros bienes.

b) Que las mercancías, artículos, bienes, y efectos sean de origen extranjero.

c) Que el descubrimiento de dichas mercancías sea en las zonas y lugares de inspección y vigilancia permanente.

d) Que dichas mercancías no se encuentren legalmente amparadas con los documentos que acrediten su legal tenencia transportación, manejo o estancia en el país.

Estas circunstancias en su conjunto son indicativas del propósito de omitir el pago de los impuestos de mercancías ya introducidas al país sin la documentación legalmente requerida.

- Se encuentren vehículos extranjeros fuera de la zona de 20 kilometros en cualquier dirección contados en linea recta a partir de los límites extremos de las zonas urbanas de las poblaciones fronterizas, sin la documentación a que se refiere la fracción I del artículo 103 del C.F.F. (Fracción II, mismo artículo).

Esta conducta se deriva de la política de protección en favor de la Industria Automotriz Nacional, por tal motivo, cuando se encuentran vehículos más allá de la franja de 20 kilometros sin los documentos respectivos que amparen su legal estancia en el país, existirá presunción de su ilegal importación.

- No se justifiquen los faltantes o sobrantes de -- mercancías que resulten al efectuarse la descarga de los medios de transporte, respecto de las consignadas en los manifiestos o guias de carga.

a) Este supuesto se aplica a la transportación de - mercancías por vía terrestre, aérea o marítima en los casos en que existan sobrantes o faltantes de los mismos al efectuarse su descargo.

b) Que dicho faltante o sobrante no se justifique.

c) Que los faltantes y sobrantes de mercancías, se detecten antes de que se practique la revisión aduanera y sean calculados los impuestos, y se determinen los de-- más requisitos y restricciones, con lo que se estaría en posibilidad de inducir, que se pretende evadir el legitimo pago de los impuestos correspondientes.

- Se descarguen subreptíciamente mercancías extranjeras de los medios de transporte, aun cuando sean de rancho abastecimiento o uso económico.(fracción IV)

La circunstancias de descargar mercancías en forma oculta o a escondidas, es un indicio de querer evadir el pago de los impuestos, pues si fuera en caso contrario no se utilizarian medios subrepticios para hacerlo.

- Se encuentren mercancías extranjeras en tráfico de altura a bordo de embarcaciones en aguas territoriales sin estar documentadas.(fracción V, artículo 103 C.F.F.)

Los elementos que configuran este supuesto son muy claros, y hacen deducir en forma inmediata que existe la pretensión de evadir el cumplimiento de los requisitos - en materia fiscal, en virtud de que si la mercancía objeto de tráfico entre una nación y otra, hace inexplicable su hallazgo en aguas territoriales existiendo el indicio de que trataban de desmbarcarla omitiendo el pago de los impuestos correspondientes.

- Se descubran mercancías extranjeras a bordo de- una emarcación de tráfico mixto, sin documentación alguna. (artículo 103 del C.F.F. , fracción VI)

Elementos, que se descubran mercancías extranjeras y que las mercancías sean transportadas en una embarca-- ción destinada al tráfico mixto y no cuente con la documentación que ampare su legal importación.

a) El témino "descubrir", debe considerarse en -- sentido amplio: hallar, no siendo indispensable que la - mercancías se encuentre oculta.

b) La mercancías debe ser descubierta y transportada en una embarcación a la que le es permitido llevar - mercancías extranjeras, por dedicarse al tráfico mixto. (de cabotaje y altura.)

c) Que las mercancías no se encuentren amparadas - con la documentación legálmente exigida.

Cuando se dan estos supuestos, existe la presunción de aprovechar la carga de la mercancía nacional para incluir o transportar junto mercancía extranjera.

- Se encuentren mercancías extranjeras en una embarcación destinada exclusivamente al tráfico de cabotaje que no llegue a su destino o que haya tocado puerto extranjero antes de su arribo. (fracción VII, artículo 103 del C.F.F.).

El tráfico de cabotaje es aquel que se realiza entre los diversos puertos de un solo país, por ello no se justifica el que una embarcación que solamente puede transportar mercancías nacionales, cargue mercancías extranjeras. Lo mismo sucedería con mercancía destinada a un puerto, que no llegue a él o tocara puerto extranjero antes de su arribo. El no llegar a su destino, hace sospechar que se trata de violar las disposiciones contenidas en la ley aduanera.

Los supuestos señalados en esta fracción son los siguientes:

a) Encontrar mercancías extranjeras en una embarcación destinada exclusivamente al tráfico de cabotaje.

b) No hacer llegar a su destino la mercancía.

c) Tocar un puerto extranjero antes de su arribo.

Estas acciones conllevan a efectuar inequivocádamente maniobras indebidas para evadir la exigencia de la aduana.

- No se justifique el faltante de mercancías nacionales embarcadas para tráfico de cabotaje. (fraccion VIII, artículo 103 del C.F.F.).

Cuando existen faltantes de mercancías embarcadas con destino a puerto nacional, esto solamente explica la intención de concular los intereses del fisco federal.

"En el caso en estudio se determina la verdad formal de contrabando, cuando existen faltantes de mercancías embarcadas con destino a un puerto nacional, pues este faltante únicamente se explica por haberla hecho pasar a -- otra embarcación con la clara finalidad de conculcar los mandatos aduanales, pues no se halla, en la generalidad de los casos, otra explicación fácilmente aceptable. Si falta, es porque se sustrajo y si se sustrajo, es para no cumplir con lo sustraido lo exigido por la ley." (46)

- Que una aeronave con mercancías extranjeras aterrice en lugar no autorizado para el tráfico internacional. (Fracción IX, artículo 103 del C.F.F.).

La presunción señalada en esta fracción es muy clara en virtud de que si hubiera la intención de pagar los impuestos correspondientes no sucedería que el aterrizaje se hiciera en lugar no autorizado para el tráfico internacional.

En esta parte, es importante aclarar, que la presunción no puede operar, en virtud de circunstancias tales como aterrizar forzosamente por causa de acciden -- te, caso fortuito o fuerza mayor, mismas que deberán ser - comprobadas, a efecto de desvanecer la presunción.

(46) RIVERA Silva Manuel. Op. cit. pág. 90.

En materia de infracciones, se presume, se comete - la infracción de contrabando en los siguientes casos:

a) Se descarguen subrepticiamente mercancías extranjeras de los medios de transporte , aun cuando sean de rancho o abastecimiento.

b) Se encuentren mercancías extranjeras sin los documentos que acrediten su legal estancia, transporte o manejo o cuando al efectuarse la descarga falten mercancías nacionales embarcadas en buques que realicen exclusivamente tráfico de cabotaje, salvo que se demuestre que fueron perdidas en accidente o desembarcadas en otro lugar del territorio nacional.

c) Una aeronave con mercancías extranjeras aterrice en lugar no autorizado para el tráfico internacional, -- salvo causa de fuerza mayor.

d) Las mercancías extranjeras en tránsito interno o internacional no se entreguen, salvo causa de fuerza mayor.

e) Las mercancías extranjeras en tránsito interno o internacional no se entreguen en el plazo autorizado a la aduana de destino.

f) Se introduzcan o extraigan del pais mercancías ocultas o con artificio tal que su naturaleza pueda pasar inadvertida, si su importación o exportación esta prohibi

da o restringida o por la misma deban pagarse los impuestos al comercio exterior.

g) Se introduzcan al país mercancías o las extraigan del mismo por lugar no autorizado .

El autor mexicano, Máximo Cravajal Contreras respecto de las conductas señaladas como presunciones de contrabando nos dice los siguiente:

" Criticamos el sistema de presunciones que establece la Ley Aduanera por considerar que no son auténticas - presunciones.

La presunción es la inferencia de un hecho desconocido que se realiza a partir de circunstancias conocidas. Es pasar de un hecho conocido a otro desconocido.

Los hechos conocidos que la Ley Aduanera establece, son auténticas hipótesis tipos de infracción de contrabando. Si acaso solo la que preceptúa la fuerza mayor para el caso que aterrice una aeronave en un lugar no autorizado puede constituir presunción." (47)

El artículo 128 de la Ley Aduanera, establece las - presunciones de la infracción de contrabando, siendo estas conductas las mismas que señala el Código Fiscal de la Federación.

(47) CARVAJAL CONTRERAS MAXIMO. Op. cit. pág 363.

4.5.- LAS INFRACCIONES DE ADQUISICION, COMERCIO, TENECIA DE MERCANCIAS EXTRANJERAS.

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 105 establece que serán sancionadas con las mismas penas de contrabando diversas conductas que no tienen todos los elementos del delito genérico o delito tipo, en este caso, el de contrabando.

De las conductas señaladas en el artículo 105 del C.F.F., hace falta un elemento, como podría ser la ausencia de pruebas de introducir o sacar del país mercancías; más sin en cambio, en todas las hipótesis que en dicho precepto se señalan, se observa que se ha omitido el pago de los impuestos legálmente exigibles.

Las conductas que son equiparables al delito de contrabando son las siguientes:

a) Adquirir mercancías extranjeras que no sean para uso personal, la enajene o comercie con ella, sin la documentación que compruebe su legal estancia en el país.

b) Tener en su poder por cualquier título, mercancías extranjeras que no sean para su uso personal sin la documentación a que se refiere la fracción I del mencionado artículo.

c) Amparar con documentación o factura auténtica, mercancías extranjeras distinta de la que cubre la documentación expedida.

d) Tenga mercancías extranjeras de tráfico prohibido.

e) En su carácter de funcionario o empleado público de la federación, de los estados, del Distrito Federal o de los municipios, autorice la internación de algun vehículo, proporcione documentos o placas para su circulación, otorgue matrícula o abanderamiento o intervenga para su inscripción en el registro federal de vehículos, cuando la importación del propio vehículo se ha efectuado sin el permiso previo de la autoridad federal competente.

En este supuesto, no hay elementos de prueba de que los empleados o funcionarios sean los introductores de los vehículos.

f) Tenga en su poder algún vehículo de procedencia extranjera sin comprobar su legal estancia o importación al país, o sin previa autorización legal, en el caso de automóviles y camiones, cuando se trate de modelos correspondientes a los últimos cinco años

En este supuesto, el vehículo debe ser de procedencia extranjera. Por ello, no se aplica a los vehículos de fabricación nacional o legalmente establecidos en México.

Asi mismo, no deberá comprobarse la legal estancia o legal introducción del vehículo extranjero. Lo anterior obedece a la necesidad de proteger a la Industria Nacional Automotriz.

La presunción se deriva, en que un individuo que tiene en su poder un vehículo extranjero, y el no tener documentación que compruebe la legítima importación, no acreditan en forma directa que dicho sujeto haya sido partícipe de la introducción ilegal al país, sin haber pagado previamente los impuestos correspondientes.

g) Enajenen o adquieran por cualquier título sin autorización legal vehículos importados temporálmente.

El elemento que determina la conducta es la enajenación; sim embargo, esta debe referirse a la venta de -- vehículos extranjeros introducidos al país temporálmente.

La temporalidad es importante, ya que no se configuraria el delito si el vehículo fuera nacional o nacionalizado. De la misma manera, la existencia de una autorización legalmente conferida, haría desaparecer la ilicitud en el proceder.

h) Enajene o adquiera por cualquier título, vehículos importados definitívamente para transitar en zonas libres o franjas fronterizas, o provisionálmente para -- circular en las citadas franjas fronterizas si el adquirente no reside en dichas zonas o franjas.

El elemento de esta conducta está determinado por la enajenación o adquisición por parte de una persona no residente en las franjas fronterizas y zonas libres de - vehículos importados definitívamente, para transitar en - forma exclusiva en las zonas libres o franjas fronterizas.

El artículo 130 de la Ley Aduanera, establece ---- que las mismas sanciones establecidas para la infracción de contrabando, se aplicarán a quien adquiera, enajene, comercie o tenga en su poder por cualquier titulo mercancías extranjeras sin comprobar su legal estancia en el - país, ademas de que si son de tráfico prohibido o requiera permiso de autoridad competente para su importación o exportación, pasarán a propiedad del Fisco Federal.

Estas conductas también propician la instrucción del procedimiento administrativo de investigación y audiencia.

En el artículo 133, Fración IV, se establecen los casos en los cuales no se aplicarán las sanciones por la infracción de adquisición o tenencia, solamente, tratándose de mercancías de uso personal del infractor, las -- cuales son:

- Alimentos y bebidas que consuma y la ropa con que se vista.
- Cosméticos, productos sanitarios y de aseo, lociones, perfumes y medicamentos que utilice, y
- Artículos domésticos para su casa habitación siempre que no tenga dos o más de la misma especie.

En los juicios administrativos instruidos por la - infracción de contrabando, las aduanas de la República -- tenían la necesidad de dictar resoluciones en contra de - personas desconocidas, no obstante de que al iniciarse el procedimiento se hubiera detectado al presunto responsable.

Lo anterior, debido a que en la secuela del procedimiento no se comprobaba que el presunto infractor fuera - el autor material de la infracción fraudulenta al país de las mercancías, que constituye la infracción de contrabando.

Asimismo , en los casos de secuestro de mercancías - de procedencia extranjera que se efectuaba fuera de la faja de doscientos kilómetros que señalaba la ley aduanal como obligatoria para que las mercancías estuvieran amparadas por la documentación correspondiente, el Código Aduanero - era omiso a esa circunstancia y no se podía determinar al - autor material de la comisión del ilícito de contrabando.

En virtud de esto, el 29 de diciembre de 1962, se - determinó la creación del artículo 553 bis del Código Aduanero, el cual contemplaba la infracción de contrabando a la tenencia de mercancías extranjeras a las siguientes - acciones:

a) Comerciar, comprar, enajenar o efectuar cualquier acto de adquisición de mercancías extranjeras que no sean para uso personal de los que las adquieran o comercien -- con ellas sin la documentación que compruebe su legal estancia en el país.

b) Tener por cualquier causa mercancías extranjeras - que no sean para uso personal del tenedor, sin la documentación que comprueba la legal estancia o tenencia en el -- país de las mercancías.

En el mismo decreto que creó como infracción la te-- nencia de mercancías extranjeras, se adicionó el artículo - 628 del Código Aduanero con la fracción XLVIII para sancionar esta infracción en los términos siguientes:

El que con violación de lo ordenado por el artículo 556 del éste Código, comercie, compre, enajene o efectúe - cualquier acto de adquisición o tenga en su poder por cualquier motivo mercancías extranjeras que no sean para su uso personal, será sancionado al pago de los impuestos aduana-- les correspondientes y a una multa equivalente al duplo de los mismos, cuando las mercancías solo causen el Impuesto - General de Importación; si además de causar el impuesto -- están sujetas a permiso de autoridad competente, las mercancías pasarán a ser propiedad del Fisco Federal y al infractor se le impondrá una multa equivalente al duplo de los impuestos que le correspondería pagar; si en cambio las mercancías solo están sujetas al permiso correspondiente sin - que esté gravada su importación, las mercancías pasarán a propiedad del Fisco Federal y al infractor se le impondría una multa de $1,000.00 a $10,000.00. Estos hechos serían - puestos del conocimiento de la Procuraduria Fiscal de la -- Federación, la que determinaría si haría la denuncia correspondiente al Ministerio Público Federal.

CAPITULO QUINTO

" FASES QUE CONFORMAN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INVESTIGACION Y AUDIENCIA."

5.1.- LA INSTRUCCION PREVIA.

5.2.- EL PROCESO ADUANERO.

5.3.- LA FASE RESOLUTIVA.

5.1.- LA INSTRUCCION PREVIA.

Existen actos previos que dan origen al Procedimiento Administrativo de Investigación y Audiencia, -- los cuales están relacionados en forma directa con las facultades de la autoridad aduanera, las cuales son:

a) Facultades de Inspección y Vigilancia en las Zonas de Inspección y Vigilancia Permanente.
b) Facultades de Verificación de mercancías durante su transportación fuera de las Zonas de Inspec-- ción y Vigilancia Permanente.
c) Práctica de Visitas Domiciliarias de Inspección.

El Procedimiento Administrativo de Investigación y Audiencia tiene por objeto comprobar la comisión de infracciones en materia aduanera, determinar créditos fiscales y establecer el destino de las mercancías que hayan pasado a propiedad del Fisco Federal.

Su instrucción se origina con motivo de las in-- fracciones de contrabando a la importación o a la ex-- portación, adquisición, enajenación, comercio o tenencia de mercancías de origen extranjero, sin comprobar su legal estancia en el país.

Para determinar la presunción de que se han co-- metido dichas infracciones, existen actos previos que

constituyen facultades de la autoridad aduanera y cuyo objeto es comprobar el cumplimiento de las diversas -- disposiciones en materia aduanera por parte de los entes particulares. Los actos de investigación que la -- autoridad aduanera realiza en las zonas de inspección y vigilancia o fuera de esta, constituyen los trámites iniciales del Procedimiento Administrativo de Investigación y Audiencia, cuando se levanta el acta pormenorizada del secuestro o embargo según corresponda con-- forme a la Legislación Aduanera.

Por lo anterior, es necesario que nos aboquemos al estudio de las facultades de inspección y vigilan-- cia de las Autoridades Aduaneras, determinar y preci-- sar cuales son las Zonas de Inspección Vigilancia Permanentes; las formalidades que deben cumplirse en la - práctica de Visitas Domiciliarias de Inspección; los - aspectos generales relacionados con el tráfico y tenencia de las mercancías; así como de la verificación de las mismas y de sus medios de transporte.

5.1.1.- LA INSPECCION Y LA VIGILANCIA EN MATERIA ADUANERA.

El artículo 116 de la Ley Aduanera, establece -- las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público relacionadas con los servicios aduanales, de -

policía fiscal de la federación y de inspección que -- menciona el artículo 31, fracción V de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; dichas faculta-- des son:

- Comprobar que la importación y la exportación de mercancías se realice conforme lo establece la - Ley Aduanera.
- Requerir de los contribuyentes, responsables solidarios y terceros relacionados, los documentos e informes sobre las mercancías de importación y exportación, y, en su caso, sobre el uso que haya dado a las mismas.
- Practicar el reconocimiento aduanero de las mercancías de importación o exportación en los re-- cintos fiscales y fiscalizados.
- Inspeccionar y vigilar permanentemente, el manejo, transporte o tenencia de mercancías en las - zonas de inspección y vigilancia permanentes.
- Secuestrar, dentro de los lugares de inspección y vigilancia permanente, las mercancías y los - medios de transporte en que las conduzcan.
- Verificar durante su transporte, la legal importación o tenencia de mercancía de procedencia -- extranjera.
- Embargar, fuera de las zonas de inspección y vigilancia permanente, las mercancías de proce--- dencia extranjera descubiertas mediante verifica

ción durante su transportación, cuya legal es--- tancia en el país, no se acredite, así como los vehículos en que se conduzcan.

- Secuestrar las mercancías y medios de transporte, fuera de los lugares de inspección y vigilancia permanente, cuya legal importación o estancia - en el país no se acredite, cuando proceda con--- forme al artículos 123 fracción V de la Ley --- Aduanera, y cuando sea transportada por portea-- dores legalmente autorizados sin carta porte.
- Comprobar la comisión de infracciones e imponer las sanciones que correspondan.

Los servicios de inspección y vigilancia aduanera, están a cargo del Resguardo Aduanal Mexicano y de los Inspectores Aduanales; estas funciones se ejercen con el objeto de impedir la comisión de conductas --- ilícitas y en caso, perseguir y aprehender a los que - violan las disposiciones de la legislación aduanera.

Con el objeto de ejercer debidamente las funciones de inspección y vigilancia en materia aduanera, el Poder Ejecutivo Federal, ha establecido límites de --- competencia territorial, los cuales son:

1.- Zonas de Inspección y Vigilancia Permanente.
2.- Resto del País. Comprende todo lo que no está -- considerado como zona de inspección y vigilancia

permanente, y en el que la autoridad aduanera -- verifica mediante orden escrita a las mercancías en transporte, y practica visitas domiciliarias, con el objeto de comprobar la legal estancia de las mercancías extranjeras en territorio nacio-- nal.

Antes de iniciar con el análisis de las facultades de inspección y vigilancia en materia aduanera, es necesario que mencionemos algunas características es-- peciales relacionadas con el manejo, tenencia y tráfico de las mercancías.

El diccionario de la Real Academia Española nos dice al respecto del término "mercancías":

"Mercancías, es cualquier cosa mueble que se hace objeto de trato o venta." (1)

Por su parte, el artículo 2º de la Ley Aduanera nos dice que se consideran mercancías, los artículos productos, efectos y cualquier otro bien, aún cuando las leyes las consideren inalineables o irreductibles a la propiedad particular.

Como lo mencionamos en el capítulo primero, los impuestos aduaneros son de carácter real, porque ----

(1) REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. Editorial Espasa Calpse S.A. Madrid. -- 1970.

guardan estrecha relación con las mercancías, al ser-- el instrumento que determina los impuestos al comercio exterior; en tal virtud, las mercancías responden en - forma directa y preferente ante el Fisco Federal.

Por lo anterior, podemos afirmar, que el término- "mercancía", es muy importante para la materia aduanera en virtud de que siempre ha estado vinculado a su po-- testad:

"Si entendemos por potestad aduanera, el conjunto de facultades que las disposiciones legales otorgan a la administración aduanera para el debido control y -- fiscalización de las mercancías, sus medios en que se transportan y los sujetos que intervienen en la rela-- ción jurídica, comprenderemos que la ley ordena que - la entrada o salída de las mercancías de nuestro te-- rritorio estará a cargo de la autoridad aduanera en - forma exclusiva." (2)

El Consejo de Cooperación de Bruselas, hasta ahora no ha dado un concepto de mercancía materia de tráfico internacional; desde el punto de vista económico, las-- mercancías, se refiere a todo aquello que representa un valor económico, incluyendo los bienes inmuebles. Por - lo anterior, el término adoptado por los economistas,no

(2) CARVAJAL Contreras Máximo. Op. cit. pág, 281.

puede aplicarse para la materia aduanera. Como lo he-- mos mencionado, la Ley Aduanera vigente define en forma genérica a las mercancías; sin embargo serán mer--- cancías, los bienes muebles objeto de tráfico internacional, las cuales podrán ser clasificadas de acuerdo a sus características particulares, como son su lugar de origen, destino, régimen jurídico a que se sujetan y en relación a los impuestos que generan. En relación a lo anterior, podemos clasificar a las mercancías objeto del derecho aduanero de la siguiente manera:

A: Por su origen:

Nacionales.- Mercancías que son producidas en el país o se manufacturen en el mismo, con materias primas nacionales o nacionalizadas.

Nacionalizadas.- Mercancías que siendo extranjeras hayan satisfecho los requisitos y formalidades y pagado los impuestos de importación, en--- trando a la circulación y consumo legal en el -- país.

Extranjeras.- Mercancías que provengan del ex--- tranjero y no hayan sido nacionalizadas.

B: Por sus requisitos:

Libres.- Las que para su importación o exporta-- ción no requieren que se cumplan con requisitos especiales.

Restringidas.- Las que para su importación o exportación, necesitan de la autorización previa -

de la autoridad competente.

Prohibidas.- Las que de ninguna manera pueden ser objeto de comercio exterior.

C: Por su lugar de destino:

De Zona Libre.- Mercancías que por su destino se caracterizan por estar desgravadas fiscálmente.

De franja fronteriza.- Mercancías cuyo destino - son las franjas fronterizas de veinte kilometros paralelos a las líneas divisorias internaciona-- les.

De Zona gravada.- Las que su destino es cual---- quier parte del territorio nacional, con excep-- ción de las zonas libres y fronterizas.

D: Por su régimen aduanero:

De importación.- Las extranjeras que se intro--- duzcan al territorio nacional.

De exportación.- Las nacionales o nacionalizadas que se extraen del territorio nacional.

De Tránsito.- Las que circulan por el territorio nacional en forma interna o internacional.

De Depósito.- Las que se guardan y quedan bajo - la custodía de la autoridad aduanera o de un --- particular autorizado.

E: Por su relación con los impuestos:

Exentas.- Mercancías que no causan impuestos.

Gravadas.- Mercancías que están sujetas al pago de impuestos.

El Procedimiento Administrativo de Investigación y Audiencia en materia Aduanera está íntimamente relacionado con el manejo legal de las mercancías, de las nacionales, con el objeto de vigilar el estricto cumplimiento de los requisitos en materia de exportaciones, y respecto de las extranjeras, con el objeto de vigilar su legal tenencia, comercio, adquisición y enajenación.

El artículo 117 de la Ley Aduanera vigente, señala que la tenencia, transportación y el manejo de mercancías extranjeras en el país podrá comprobarse con:

1.- Documentación Aduanera que acredite su legal importación.

2.- Nota de venta expedida por autoridad fiscal o federal.

3.- Factura expedida por empresario establecido e inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes, con los requisitos y formalidades que señale el reglamento de la Ley Aduanera.

1.- <u>Documentación Aduanera que acredite su legal importación</u>:

El despacho Aduanero, es el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada o a la salida de mercancías en territorio nacional, que de acuerdo a

los diferentes tráficos y régimenes aduaneros deben de realizar en las aduanas las autoridades fiscales y los destinatarios o consignatarios de mercancías en las importaciones y los remitentes en las exportaciones.

Quienes importen o exporten mercancías, están -- obligados a presentar ante la aduana un pedimento en - la forma oficial aprobada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual deberá contener los da-- tos referentes al régimen aduanero al que pretenda destinar la mercancía así como los que sean necesarios -- para la determinación y pago de los impuestos al co--- mercio exterior, y los que establezca el régimen de -- control de cambios. En un pedimento, sólo podrá mani-- festarse mercancía de importación para un mismo destinatario y para un mismo régimen aunque se encuentre -- amparada por diversos documentos, siempre y cuando lleguen en un mismo transporte y en la misma fecha.

El pedimento aduanal, es una solicitud, petición o pretensión que se formula por escrito, y en el que - se determinan en cantidad líquida los impuestos al comercio exterior, para lo cual en el pedimento deberá - asentarse, bajo protesta de decir verdad, la descrip-- ción de la mercancía, su origen, valor normal de la -- misma, clasificación arancelaria que le corresponda y el monto de los impuestos causados con motivo de la -- operación de comercio exterior.

A).- Descripción de la mercancía:

Para la descripción de la mercancía se tomará en cuenta la clase, la cantidad de bultos, números, peso, nombre y características de las mercancías que amparen.

Respecto del origen, se mencionará el lugar de donde provengan las mercancías.

B).- Valor Normal de las mercancías:

Al respecto podemos decir, que los impuestos aduaneros pueden ser advalórem, cuando se calculan con base a un porcentaje respecto del valor de las mercancías. En las operaciones de importación, se puede tomar como base para el cálculo, el valor normal, o un valor teórico. El valor teórico, representa una cantidad hipotética, el precio probable de la venta de las mercancías en determinadas condiciones. Los partidarios en calcular el valor en forma hipotética o teórica, argumentan que para superar la dificultad establecida por el parecido al precio real de venta, hay que ignorar la operación de venta representada por la palabra "es", y adoptar como norma de valoración una norma hipotética expresada por la condicional "sería".

Los supuestos para determinar el valor normal de las mercancías son los siguientes: Que las mercancías extranjeras son entregadas al comprador

en territorio nacional; que los gastos relacionados con la venta y la entrega de las mercancías hasta el lugar de introducción son por cuenta del vendedor, por lo que se incluyen en el valor normal, con excepción de los fletes, seguros que se paguen de entre el puerto marítimo, terrestre o aéreo de exportación y el lugar de introducción en el país; que los impuestos y derechos que se causen en territorio nacional y los gastos hechos en el mismo y que no estén relacionados con la venta y entrega de las mercancías, corren por cuenta del comprador, por lo que no quedan incluídos en el valor normal.

Para determinar el valor de las mercancías, se partirá en orden sucesivo y por exclusión, del precio de factura pagado o por pagar, pactado por el comprador y el vendedor, y que conste en la factura o en el contrato; del precio usual de competencia, es decir, aquel que se aplica en las operaciones de compraventa en condiciones de libre competencia; precio probable en territorio nacional, el cual será obtenido de la venta de primera mano de las mercancías que se importan, y por el precio que corresponda a la suma de los alquileres, conforme a los convenios de uso y goce de bienes.

Si no es posible calcular el valor normal me--- diante el sistema de precios, la autoridad adua nera lo fijará conforme al avalúo que practique de las mercancías. También existen otras cir--- cunstancias que deben tomarse en cuenta para la valoración de las mercancías, como son, los --- cargos por fabricación con arreglo a patentes - de invención o modelos protegidos, ostentar --- marcas de fabricación o de comercios extranje-- ros.

Independientemente del procedimiento para el -- cálculo del valor normal de las mercancías, se debe de considerar que en el caso de que estas presenten averías o sean usadas, estas circuns- tancias serán tomadas en cuenta tal y como lo - señala el artículo 55 de la Ley Aduanera, y la Regla Décima de Carácter General en Materia --- Aduanera.

C).- Clasificación Arancelaría de las Mercancías:

Respecto de la clasificación arancelaria pode-- mos decir, que significa, la ubicación de - - - las mercancías en algunas de las fracciones --- arancelarias, con el objeto de determinar sus - características y saber las condiciones legales a que está sujeta, conforme a los lineamientos fijados por las Tarifas de los Impuestos Gene-- ral de Importación y Exportación. La Clasifica-

ción Arancelaria está determinada legalmente por los textos de las partidas y de las notas de sección y capítulo; el autor José Othón Ramírez Gutiérrez sostiene que la clasificación de las mercancías está determinada por cuatro principios fundamentales que son:

"I. La clasificación de las mercancías se efectúa atendiendo comunmente a los textos de las partidas a los de las notas que les afecten.

II. Carecen de influencia clasificatoria las asignaciones más o menos significativas que se han escogido para diferenciar las secciones y los capítulos.

III. En los casos de dificultar para aplicar el contenido de los textos de las partidas y de las notas, se podrá recurrir a las otras reglas generales, y

IV. La explicación de las otras reglas deberá hacerse con la suficiente prudencia para evitar conclusiones contrarias al verdadero sentido de las partidas y sus notas." (3)

Uno de los cuestionamientos más discutidos en el ámbito del comercio exterior, ha sido la necesidad de establecer una nomenclatura aduanera uniforme que sea la base para los aranceles de las aduanas de todos los países, con el objeto

(3) Boletín Mexicano. U.N.A.M. México. 1975. pág. 1079.

de beneficiar al propio comercio exterior, y el sistema de control fiscal:

"En el ámbito del Comercio Exterior, siempre ha constituido materia de preocupación para los poderes públicos disponer de un instrumento eficaz para su política arancelaria, es decir un Arancel de Aduanas capaz de incluir todas las mercancías objeto de comercio, que cada una de ellas parezca recogida en un epígrafe apropiado y que se le aplique el derecho oportuno. Además que sus conceptos resulten claros y precisos, que el conjunto resulte de fácil aplicación, permitiendo efectuar cuantos estudios económicos sean necesarios. ...A lo largo de la historia de todos los paises han ido apareciendo en diferentes épocas aranceles de distintos tipos; se han seguido técnicas muy dispares, como el orden cronológico de las disposiciones que se sometían a tributación la mercancía, el orden alfabético de las mercancías o se les ha agrupado por la materia constitutiva, por razón de la producción, etc. De aquí la gran diversidad de clasificaciones, de nomenclaturas, utilizadas en los aranceles de cada país, que venía a dificultar las relaciones internacionales." (4)

La nomenclatura, es el sistema ordenado que rige

(4) BENGUELI, Rica; García Gómez Antonio, Aterino, José Luis. "Curso de Comercio Exterior" Secretaría General Técnica del Ministerio de Comercio y Turismo de España. Madrid. 1979. pág. 111.

para elaborar la tarifa; en ella, hay una lista de productos ordenados conforme a ciertos principios que van desde la naturaleza, origen, destino, etc.,su función es la descripción y diferenciación de los productos o mercancías, con el objeto de aplicarles un impuesto de importación o de exportación. El Boletín Oficial para el manejo de la Tarifa de los Impuestos Generales de - Importación y Exportación publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dice que la nomenclatura constituye el agrupamiento de todo un universo de - mercancías que pueden ser objeto de comercio internacional.

La Tarifa del Impuesto General de Importación y la de Exportación, constituyen el agrupamiento de todo el universo de mercancías que pueden ser objeto de comercio exterior; la nomenclatura mexicana de importación, comprende 21 secciones que se dividen en 99 capítulos, que a la vez se subdividen en 1011 partidas; esta clasificación, atiende al criterio internacional elaborado por el Consejo de Cooperación Aduanera de -- Bruselas, conocida con el nombre de Nomenclatura Aduanera de Bruselas (NAB).

La NAB, está constituída de:

- Reglas Generales Interpretativas: que permiten la -- clasificación de cualquier mercancía en una posición - única y determinada.
- Notas Generales: que son redacciones y explicaciones

que facilitan la interpretación y aplicación de las -- fracciones arancelarías.

- Epígrafes de las Posiciones: que constituyen una indicación en una forma más o menos resumida que facilitan la aplicación e interpretación de los capítulos o secciones de la fracción, de las mercancías o grupos - de mercancías que se ha pretendido incluir en ellas.
- Posiciones: que comprenden a todas las mercancías -- que son suceptibles de un intercambio comercial internacional, siguiendo una graduación progresiva, desde - el producto en bruto hasta el elaborado, según la ma-- teria constitutiva y el grado de preparación.

La estructura de la Nomenclatura Aduanera Mexi-- cana, concretamente la Tarifa del Impuesto General de Importación, en la parte relativa a los capítulos y -- partidas, corresponde a la estructura del NAB, salvo - las subdivisiones que responden a la situación econó-- mica del páis, su producción y de sus importaciones a lo largo de las últimas décadas y que se modifica en - función de esas características, además la nomenclatura mexicana comprende notas explicativas que constituyen una interpretación oficial del contenido de la misma, así pues, la Regla Tercera de las Complementarias para la aplicación de la Tarifa del Impuesto General - de Importación señala:

"Para efectos de aplicación e interpretación de la Tarifa, la Secretaría de Comercio y Hacienda darán a conocer ...Las modificaciones a las notas explicativas de la Tarifa... cuya aplicación será obligatoria." (5)

D).- Monto de los Impuestos al comercio exterior:
Como se mencionó en el capítulo primero, el impuesto aduanero grava al comercio exterior, en virtud de las operaciones de importación y exportación; se caracteriza por ser indirecto, ya que el monto del gravamen o parte de él, se translada al consumidor o usuario final, que en última instancia paga; constituye una forma de ingreso público y es uno de los medios para estimular al comercio exterior y proteger a la producción interna.

La Ley Aduanera, señaló hasta el año de 1987, en el artículo 35, que se causarían los siguientes - impuestos al comercio exterior:

Importación.-

- General, conforme a la Tarifa de la Ley respectiva.
- 2.5%, sobre el valor del Impuesto General.
- Las cuotas compensatorias a la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional conforme a la - Ley reglamentaria del artículo 131 constitu---

(5) Tarifa del Impuesto General de Importación. Regla - Tercera de las complementarias. México. 1986.

cional en materia de comercio exterior.

- Adicionales del 3% sobre el impuesto general y 10% sobre el impuesto general de importación por vía postal.

Exportación:

- General, conforme a la tarifa de la ley respectiva.
- Adicionales del 3% sobre el impuesto general sobre exportaciones de petróleo, gas natural y sus derivados, 2% - sobre las demás exportaciones en vía postal.

Sin embargo, las personas físicas o morales que introduzcan al territorio nacional o extraigan del mismo mercancías, no sólo están obligadas a pagar los impuestos al comercio exterior que se han mencionado, sino también otras contribuciones como son el I.V.A. y los derechos por servicios aduaneros.

Al respecto, el artículo 1º de la Legislación Aduanera señala que cuando el propio reglamento o la ley hagan - mención a impuestos, se entenderá que se trata de impuestos al comercio exterior y los derechos por los servicios aduaneros previstos por la ley Federal de Derechos, y que si en los mismos se hace referencia a determinar en cantidad líquida los créditos fiscales, - - - - - - - - - -

se entenderá que se trata de determinar el monto de -- las contribuciones mencionadas. A pesar de la interpretación que hace este artículo , no es suficiente para abarcar todo el ámbito de competencia de las contribuciones por las operaciones de comercio exterior, ya -- que en el rubro de los impuestos, solo comprende a los aduaneros o de comercio exterior, y en cuanto a los -- derechos, solo se refiere a los que se generan por los servicios aduaneros.

Impuesto al Valor Agregado.-

El IVA, es otro impuesto que se causa con motivo de la entrada o salida de mercancías en territorio nacional, regulados por los artículos 24 al 31 de la Ley de la materia. Están obligados al pago -- del mismo, las personas físicas y morales que en territorio nacional realicen la importación o -- exportación de bienes y servicios.

Derechos por Servicios Aduanales.-

La sección tercera de la Ley Federal de Derechos, regula a los servicios aduanales, a los cuales - menciona en seis rubros, y que están relaciona-- dos con las operaciones de comercio exterior, y son:

- Tránsito internacional de mercancías de procedencia extranjera que lleguen al territorio -- nacional con destino al extranjero.
- Autorización a particulares para el manejo, --

almacenaje, y custodia de mercancía sujeta a - trámite aduanero.

- Almacenaje de mercancía en depósito ante la -- aduana.
- Almacenaje de mercancías en áreas de almacenamiento estacionario en los puertos marítimos - del páis.
- Trámites aduaneros de importación prestados a petición del contribuyente.
- Trámites aduaneros extraordinarios, a petición del contribuyente en lugares y días inhábiles, y fuera del horario del trámite ordinario de - las aduanas.

Otros Derechos.-

Además por los derechos por servicios aduaneros, las autoridades aduaneras recaudan otros dere--- chos relacionados también con las operaciones - de comercio exterior, como es el derecho de muellaje, regulado por el artículo 205 de la Ley -- Federal de Derechos que dispone que los propietarios, remitentes, destinatarios de las mercan--- cías de importación o exportación por si, o por conducto de los agentes aduanales que utilicen - los muelles propiedad de la Nación, pagarán el - derecho de muelle por cada tonelada o fracción - de carga.

Una vez que estén reunidos todos los datos en el pedimento, y cuando la autoridad aduanera haya confirmado la veracidad de los mismos, verificado las mercancías y se haya cerciorado del cumplimiento de las obligaciones en materia de restricciones y requisitos especiales, vigilando que se hayan pagado los impuestos correspondientes o se hayan garantizado, y que en el documento aduanal aparezcan las firmas de conformidad de las autoridades que legálmente deben intervenir en el despacho, se entenderá que la mercancía extranjera se encuentra legalmente en el país.

La Ley Aduanera señala que para comprobar la legal estancia en territorio nacional de las mercancías extranjeras, podrá exhibirse en su caso, la nota de venta expedida por la autoridad Fiscal, o la factura comercial, expedida por comerciante legalmente establecido e inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes. La existencia de estos documentos suponen la existencia de una relación contractual, sea ésta de naturaleza civil o mercantil.

2.- Nota de Venta:

El artículo 117, fracción II de la Ley Aduanera, señala que la tenencia, transporte o manejo de las mercancías de procedencia extranjera podrá acreditarse con la nota de venta expedida por la autoridad fiscal.

Cuando el Fisco Federal transfiere y dispone de las mercancías extranjeras, es que por que éstas ya -- han pasado a ser de su propiedad. Las mercancías ex--- tranjeras pasan a propiedad del fisco federal por dos causas: por abandono, y por resolución que lo determine en forma expresa, la cual es emitida en el Procedimiento Administrativo de Investigación y Audiencia, -- que se instruye con motivo de las infracciones aduaneras.

A).- Abandono.

El artículo 19 de la Ley Aduanera señala, que -- causarán abandono a favor del Fisco Federal las mercancías que se encuentren en Depósito ante la Aduana:

"Según su definición etimológica, depósito significa "poner en seguridad algo", por lo tanto, la autoridad aduanera determina como paso -- previo a la tramitación aduanera o despacho que las mercaderías de comercio exterior, serán de-- pòsitadas en los almacenes ad-hoc para su guarda y custodia." (6)

Causan abandono expreso las mercancías que se -- encuentren en depósito ante la Aduana, cuando -- los interesados en las mismas lo manifiesten por escrito.

Causarán Abandono tácito, cuando las mercancías no sean retiradas del depósito de la aduana en -

(6) CARVAJAL Contreras Máximo. Op. Cit.pág. 287.

los siguientes plazos:

- En importaciones: dos meses.
- En importaciones vía aérea: un mes.
- En exportaciones: tres meses.
- En cabotaje: dos meses.
- Cuando medie por notificación por estrados: un mes a partir de la fecha de notificación.
- Por vía postal: un mes.
- Las secuestradas provisionalmente: dos meses.
- Las vendidas o rematadas, y las que no sean -- retiradas de los recintos fiscales y fiscalizados: dos meses.
- Las explosivas, inflamables, radioactivas y -- corrosivas: quince días.

B).- Resolución expresa que así lo determine.

El artículo 173 fracción III del Reglamento de la Ley Aduanera, señala que la resolución que se dicte en el Procedimiento Administrativo de Investigación y Audiencia, determinará, cuando proceda, que las mercancías han pasado a propiedad del fisco federal en los casos de contrabando y tenencia ilegal de mercancías de origen extranjero.

Conforme al artículo 116 fracción XVII de la Ley Aduanera, la Secretaría de Hacienda y Crédito -- Público está facultada para disponer de las mer-

cancías que hayan pasado a propiedad del Fisco - Federal. Al respecto nos dice:

" La Secretaria de Hacienda y Crédito Público, tendrá, además de las conferidad por el Código Fiscal de la Federación, y por otras leyes, las siguientes facultades:

XVII.- Determinar el destino de las mercancías - que hayan pasado a propiedad del Fisco Federal y mantener la custodia de las mismas en tanto proceda a su entrega.

La citada Secretaría determinará el destino de - dichas mercancías, orientada por las finalidades de propiciar un incremento en los ingresos públicos, de evitar perjuicios a la economía nacional o a sectores productivos del país y de incrementar los activos de la Federación, entidades federativas y municipios. En ejercicio de esta facultad podrá:

a) Asignarlas a los poderes, dependencias o entidades del Gobierno Federal.

b) Donarlas a las entidades federativas o - municipios cuando su naturaleza corresponda a -- las necesidades y fines de sus servicios.

c) Conceder su uso o disposición oneroso o gratuito o donarlas a entidades o personas morales no lucrativas mexicanas, cuyo objeto sea la realización de fines sociales, culturales cien--

tificos o docentes.

d) Enajenarlas, de ser posible fuera del país, o en su defecto, disponer de ellas mediante procedimientos que aseguren su mejor realización para el Fisco Federal." (7)

El artículo 5º del Reglamento de la Ley Aduanera señala en el caso de compraventa de mercancías extranjeras que han pasado a propiedad del Fisco Federal, que se encuentren bajo la posesión o propiedad de un tercero, deberán acreditar la legalidad de las mismas, con la nota de venta expedida por la autoridad fiscal federal, en la que deberá constar:

a) Nombre y domicilio del comprador.
b) Descripción de la mercancía con los datos respectivos de identificación.
c) Precio Unitario y total de la mercancía.
d) Fecha de expedición.

Como se mencionó, la Ley Aduanera vigente solo se concreta a señalar la facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para poder disponer de las mercancías que han pasado a propiedad del Fisco Federal, y las causas por la que esta declaratoria procede.

El abrogado Código Aduanero, en el título XIII, capítulo IV, reguló al procedimiento para la disposición de las mercancías; al respecto, ordenaba que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por conducto

(7) Ley Aduanera. Artículo 116. México. 1986.

de la Dirección General de Aduanas, era la encargada de disponer de las mercancías de origen extranjero a través de la venta directa y excepcionálmente en remates públicos. Todas las aduanas del país deberían de concentrar las mercancías que tuvieran en su poder al almacén de la Dirección General de Aduanas, por motivo de abandono o secuestro. El procedimiento para la venta era la siguiente:

Se practicaba la valuación de las mercancías al precio de alto mayoreo que regía para la ciudad de México, por peritos designados por la Secretaría de Hacienda; el monto de la venta, nunca podía ser inferior al avalúo, excepto cuando se tratará de circunstancias especiales y previa autorización que hiciera la Secretaría; las mercancías que por su naturaleza y uso, pudieran ser de utilidad, podían ser puestas a disposición de la tienda de empleados de la propia Secretaría para su venta al menudeo. Para el remate, se practicaba el avalúo y clasificación arancelaría de la mercancía; se publicaba la convocatoria en las oficinas y garitas, misma que debería de contener los datos que a continuación se mencionan:

- Lugar, día y hora señalados para la celebración de la almoneda.
- Marca y números de los bultos.
- Cantidad y descripción comercial de las mismas.
- Requisitos especiales a que está sujeta la mercancía.

- Postura que sirviera de base legal para el remate.
- Nombre de la persona interesada en la mercancía.

Las convocatorias deberían de publicarse con quince días de anticipación, y las mercancías deberían ser puestas a la vista del público entre la fecha de publicación y el remate de las mercancías; las proposiciones deberían de presentarse por escrito y en sobre cerrado, así como exhibir una garantía por la quinta parte del importe total; en la fecha señalada, eran abiertos los sobres presentados, haciendo efectivo el ofrecimiento para aquel cuya postura fuera mayor; una vez hecho esto, la autoridad aduanera deberá expedir la factura correspondiente al comprador, la cual debería ser firmada por el jefe de la aduana, y el representante de la Tesorería de la Federación.

3.- Factura Comercial.

En términos generales, la factura es el documento comercial por el cual el vendedor comunica al comprador, un detalle de cantidad, nómina de efectos vendidos y precios respectivos. La factura es obligatoria en toda compraventa, ya que así lo señala el Código de Comercio.

También constituye el documento probatorio, ya que legitima que la compra fue realizada legálmente, y

es equivalente al título de propiedad de la mercancía. El diccionario de la Lengua Española nos dice:

"Factura.-Relación de los objetos o artículos -- comprendidos en una venta o remesa u operación de co-- mercio." (8)

Para el derecho aduanero, existen dos tipos de - facturas: factura para acreditar la legal estancia en el país de mercancías extranjeras y la que debe de presentarse al momento del despacho, para los efectos del cálculo de los impuestos correspondientes. Los artículos 25 y 117 de la Ley Aduanera, 5º, 88, 89 y 90 de su propio reglamento, hacen mención a las facturas; sin -- embargo, estas disposiciones no son exclusivas para -- regular las facturas para acreditar la legal estancia de las mercancías en territorio nacional.

A).- Facturas para efectos del Despacho Aduanero.

Para el despacho de mercancías, las disposicio-- nes aduaneras exigen a los importadores o exportadores, que presenten ante la aduana los si---- guientes documentos:

<u>En Importación</u>:

El Pedimento de Importación.

*La Factura Comercial cuando el valor de las mercancías que ampare exceda de quince mil pesos.

El conocimiento de embarque.

Documentos que acrediten el cumplimiento de las

(8) Diccionario de la Lengua Española. Real Academia - Española. Madrid. 1970.

obligaciones en materia de restricciones y re---
quisitos especiales.

Documentos que acrediten el origen y lugar de --
procedencia de las mercancías.

En Exportación:

El Pedimento de Exportación.

*La Factura que exprese el valor comercial de las mercancías.

Documentos que comprueben el cumplimiento de las obligaciones en materia de restricciones y requisitos especiales.

Respecto de las facturas que se exigen para el - despacho, el reglamento de la Ley Aduanera señala que deben de cumplirse con los siguientes requisitos:

"La factura comercial deberá reunir los siguientes requisitos y datos:

I. Redactarse en español o, en su defecto, acompañarse de la traducción correspondiente, la --- cual podrá firmarse por el remitente, destinatario o agente aduanal.

II. Ser presentada en tres ejemplares, mismo número que corresponderá a su traducción.

III. El lugar y fecha de expedición.

IV. El nombre y domicilio del destinatario de la mercancía; en los casos de cambio de destinata--

rio, la persona que asuma ese carácter lo anota-- ra bajo protesta de decir verdad en todos los -- tantos de las facturas.

V. Las marcas, números, clases y cantidades parciales de bultos y el total de ellos; la falta - de algunos de estos datos puede ser suplida por el interesado o el agente aduanal, o bien, aceptarse los que consten en la correspondiente lista de empaque, que deberá quedar agregado a la - factura.

VI. Descripción comercial detallada de las mer-- cancías y la especificación de ellas en cuanto a clase y cantidad de unidades número de identificación cuando estos existan, así como los valo-- res unitario y global en el lugar de la venta. - En ningún caso se aceptará como descripción co-- mercial de las mercancías las que vengan en clave.

VII. Las cantidades desglosadas por concepto de fletes y primas de seguros, y

VIII. El nombre y domicilio del vendedor." (9)

B).- Facturas para comprobar la legal estancia en el país de mercancías extranjeras.

La factura exigida para amparar la legal estan-- cia de las mercancías extranjeras en territorio nacional, deberá ser expedida por empresario ---

(9) Reglamento de la Ley Aduanera. Artículo 88. México. 1986.

establecido e inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes, y cumplir con los requisitos señalados por el artículo 5º del reglamento de la Ley Aduanera, los cuales son:

- Nombre, domicilio y clave del R.F.C. del vendedor.
- Nombre y domicilio del comprador,
- Fecha de expedición.
- Descripción y datos de identificación de las mercancías.
- Precios unitarios y totales.
- Cuando la venta se haga de primera mano, las facturas o notas de venta deberán de contener el número y la fecha del documento aduanero relativo a la importación y señalar la aduana por el que se tramitó.

La factura deberá ser presentada cuando así lo requieran las autoridades aduaneras, con el objeto de comprobar la legal estancia, tenencia, transporte y manejo de las mercancías de procedencia extranjera.

5.1.2.- AUTORIDADES COMPETENTES PARA INSPECCIONAR Y VIGILAR EN MATERIA ADUANERA,

El término autoridad denota la potestad legalmente conferida y recibida para ejercer la función pública.

La autoridad competente para ejercer las facultades de inspección y vigilancia en materia aduanera, es el Resguardo Aduanal Mexicano.

En el mes de junio de 1984, fue separada de la Direccion General de Aduanas, la función del Resguardo Aduanal, y se creó la entonces Direccion General del Resguardo Aduanal; ambas dependencias, junto con la Direccion del Registro Federal de Vehículos dependieron de la Subsecretaría de Inspeccion Fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La principal función de la Dirección General del Resguardo Aduanal, fue la de inspeccionar y vigilar permanentemente el manejo, transporte y tenencia de las mercancías en recintos fiscales y fiscalizados en la zona económica exclusiva adyacentes al mar territorial, en los aeropuertos, en una franja de 200 km de ancho paralela y adyacente a las fronteras y otra de 50 km de ancho paralela y adyacente a dichas playas. De igual modo, se fijó como objetivo principal, el combate al contrabando, el ataque permanente y continuado en contra del tráfico, comercio y protección a esta actividad.

Sin embargo, en el Diario Oficial de la Federación del 19 de agosto de 1985, se modificaron algunos artículos del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a consecuencia de la reestructuración de algunas dependencias del Poder Ejecutivo Federal, decretadas por el Presidente Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, en las que se incluyó a la pro--

pia Secretaría de Hacienda.

Así pues, desapareció la Subsecretaría de Inspección Fiscal, y fueron fusionadas a la Dirección General de Aduanas, las funciones de las entonces Direcciones Generales del Resguardo Aduanal y del Registro Federal de Vehículos. Al respecto, el artículo 87 del mencionado Reglamento Interior, en su parte final nos dice:

"La Dirección General de Aduanas estará a cargo de un Director General, auxiliado por los Directores de Política Aduanera; de Inspección Aduanera; del Resguardo Aduanal; de Operación Anuanera; de Procedimientos Legales y de Registro y Control de Almacenes y Vehículos; por el Jefe de la Unidad de Informática, Contabilidad y Glosa; por el Coordinador de Administración; por los Administradores de las Aduanas; por los Comandantes de Jefatura de Zona del Resguardo Aduanal; y por el personal de visitas, inspección y vigilancia que sean necesarios." (10)

Las facultades de vigilancia dentro de las zonas de inspección y vigilancia que hemos señalado, están a cargo del Resguardo Aduanal Mexicano. En términos generales y conforme lo dispone el artículo 169 del

(10) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. Miscelanea Documental # 4. México D.F. 15 de noviembre de 1985.

reglamento de la Ley Aduanera, tiene las siguientes -- facultades:

- Dentro de las zonas de inspección y vigilancia - permanente:

a) Inspeccionar y vigilar permanéntemente el manejo, transporte y tenencia de mercancías en los recintos fiscales y fiscalizados; en las aguas territoriales y playas marítimas, en la zona económica adyacente al mar territorial, en los aeropuertos, en una - franja de 200 km de ancho paralela y adyacente a las - fronteras y en la otra de 50 km de ancho, paralela y - adyacente a dichas playas.

b) Secuestrar dentro de los lugares y zonas mencionados en el inciso anterior, las mercancías y medios de transporte en que se conduzcan, conforme lo -- señala el artículo 121 de la Ley Aduanera.

- Fuera de las zonas o lugares de inspección y vigilancia permanente, o resto del país:

a) Verificar en transporte la legal importación o tenencia de mercancías de procedencia extranjera y - proceder en su caso a su embargo o secuestro.

Las facultades asignadas al Resguardo Aduanal, -

conforme al Reglamento Interior de la Secretaría de --- Hacienda y Crédito Público, son las siguientes:

Artículo 90, fracción I, proponer para aprobación superior, los programas de actividades en materia de -- vigilancia y legal estancia de vehículos de procedencia extranjera.

Artículo 90, fracción V, realizar la vigilancia -- aérea aduanera.

Artículo 90, fracción VI, poner en conocimiento - de la Dirección de Procedimientos Legales los resulta-- dos de sus actuaciones en caso de secuestro de mercan-- cías de comercio exterior.

Estas facultades generales de la Dirección Gene-- ral de Aduanas, son aplicables también para regular la función de las Comandancias del Resguardo Aduanal de -- las Aduanas de la República Mexicana.

También son competentes para vigilar e inspeccio- nar en materia aduanera, conforme al artículo 136 del - Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Cré- dito Público, las Jefaturas del Resguardo Aduanal, las cuales son, Unidades Administrativas Regionales de la - Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Al respecto de estas Unidades Administrativas Regionales, el artículo 131 del mencionado Reglamento Interior nos dice:

"La Secretaría para el mejor desempeño de sus facultades, contará con Unidades Administrativas Regionales, en el número, con la circunscripción territorial y en la sede que se fije en los acuerdos del Secretario.

Las materias y facultades de estas unidades se establecerán en este Reglamento o se fijarán en los acuerdos de delegación de facultades del Secretario." (11)

Las funciones de las Jefaturas del Resguardo Aduanal en su respectiva circunscripción territorial son las siguientes:

a) Realizar la inspección y vigilancia permanente en el manejo, transporte y tenencia de las mercancías en los lugares y zonas señaladas legálmente para ello.

b) Secuestrar las mercancías y los medios de transporte dentro de las zonas de inspección y vigilancia permanente.

c) Poner en conocimiento de la Aduana más cercana

(11) REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. México 1986. Artículo 131.

del lugar en que se haya practicado sus actuaciones, - el resultado de las mismas.

El Manual Interno de Procedimientos de la Dirección General de Aduanas señala que el personal del --- Resguardo Aduanal Mexicano, en el ejercicio de sus facultades deberá estar debidamente uniformado y portará armas sólo en ocasiones o servicios que así lo requieran, y a juicio y bajo la responsabilidad del Comandante o Jefe del Resguardo Aduanal. Asimismo, señala que los miembros del Resguardo Aduanal tienen la obligación de conducirse con atención, cortesía y esmero --- respecto de los pasajeros, turistas, transeuntes, ---- transportistas y en general, con todas las personas -- con quien tengan trato.

El Resguardo Aduanal Mexicano, está organizado - de la siguiente manera:

- Dirección del Resguardo Aduanal.
- Subdirección de Vigilancia Aduanera.
- Subdirección de Coordinación Regional.
- Departamento de Vigilancia Aduanera.

- Cinco Jefaturas del Resguardo Aduanal:
  Noreste: Con sede en Monterrey, N.L.
  Norte-Centro: Con sede en Chihuahua, Chih.
  Noroeste: Con sede en Hermosillo, Son.

Peninsular: Con sede en Mérida, Yuc.
Sureste: Con sede en Tuxtla Gutiérrez, Chis.

- 48 Comandancias del Resguardo Aduanal, instala-- das respectivamente en cada una de las Aduanas - del país.

- Comandancia del Almacén Central Fiscal.

- Los Servicios Generales de Vigilancia que sean - necesarios, y en los cuales se comprende:

a) Vigilancia general.

La cual estará a cargo del Comandante Jefe del - Resguardo Aduanal, del servicio aéreo y marítimo, de - zonas de inspección y vigilancia, quienes supervisarán que se dé cabal y estricto cumplimiento al rol de trabajo.

b) Sobrevigilancia.

c) Guardia de la Comandancia.

La cual estará integrada por el personal asignado en el rol y sus funciones serán:

-Controlar, vigilar y cuidar que la comandancia solo se encuentre el personal del rol autorizado.

-Verificar la entrada y salida de vehículos y de mercancías.

-Transmisión de ordenes superiores.

-Custodia de detenidos mientras se ponen a disposición del Ministerio Público Federal.

-Vigilar la seguridad de los armamentos y las municiones.

d) Revisión y Guardia de Garitas.

Las Garitas internacionales llamadas "Puertos México", se encuentran ubicadas al sur y al norte del territorio nacional, en límites de las líneas divisorias de México y Bélice, Guatemala y Estados Unidos de América. La revisión y la vigilancia corresponde al Resguardo Aduanal; para tal efecto, se han instalado en las garitas,carriles para peatones y para vehículos

e) Revisión en Aeropuertos Internacionales.

f) Volantas.

Las volantas están a cargo del personal del Resguardo de la Aduana, que utilizará unidades móviles para efectuar la vigilancia en la zona permanente que corresponda a la Aduana, caminos vecinales, tierra, brechas, veredas, atajos, campos de aterrizaje clandestinos, con el objeto de cerciorarse que los vehículos no transportan mercancías extranjeras sin el pago de -

impuestos y que los vehículos en que se transportan están legalmente registrados en el país.

g) Vigilancia en trenes.

h) Conducciones.

i) Rondin Edificio-Zona Fiscal.

Este servicio está a cargo del personal designado por el rol y cuyas funciones serán:

-Vigilar que dentro del recinto fiscal de la --- aduana, almacenes, patios y edificio, no se efectúen - operaciones, a menos de que se encuentren autorizados por el administrador o subjefe de la aduana.

-Evitar violaciones a puertas y ventanas de la - aduana.

-Impedir salida de mercancías que no satisfaga - los requisitos legales.

-Evitar robos, sustracciones de mercancía en depósito ante la aduana.

- Verificar mediante inventario la custodia que se encuentren en recintos fiscales.

j) Vigilancia de muelles y a bordo de naves.

k) Vigilancia en almacenes y polvorín.

Para los almacenes, vigilará que en dichas áreas sólamente tenga acceso el personal aduanero en funciones y que la salida de mercancías se acompañe de la documentación correspondiente. Para la zona llamada polvorín, en la que quedan en depósito las materias inflamables, explosivas o corrosivas, evitar que tanto el personal oficial como los interesados al acercarse a esta zona pongan en peligro el interés fiscal y los recursos materiales y humanos.

El instructivo Aduanero, señala que el Resguardo Aduanal usará y portará para el servicio de vigilancia, las armas y municiones así como el uniforme aprobados por la Secretaría de la Defensa Nacional y serán proporcionados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Dirección General de Adquisiciones. El uniforme se integrará con la gorra, saco, pantalón, camisola, corbata y zapatos.

Fuera de la zona de inspección y vigilancia aduanera permanente además de la verificación de las mercancías en sus medios de transporte por parte de los miembros del Resguardo Aduanal, también constituye facultad de inspección y vigilancia la practica de visi-

tas domiciliarias; el artículo 89, fracción III del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público señala:

"Compete a la Dirección de Inspección Aduanera: - Practicar visitas domiciliarias de inspección y los demás actos de comprobación que establezcan las disposiciones legales para cerciorarse del cumplimiento de -- las obligaciones relativas a la entrada al territorio nacional o salida del mismo de mercancías y de medios de transporte; y, en su persecución, embargo o secuestro de las citadas mercancías y estos últimos." (12)

Para cumplir efectivamente con las funciones que tiene asignada realizar la Dirección de Inspección --- Aduanera fuera de los lugares de inspección y vigilancia permanente, se auxilia de las Subdirecciones y jefaturas de inspección aduanera y comprobación de regímenes aduaneros.

Las Aduanas dentro de su circunscripción territorial también están facultadas para practicar visitas de inspección; según lo señala el artículo 136, fracción X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

(12) REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. Artículo 89, fracción III. --- Diario Oficial de la Federación del 26 de agosto de 1983.

5.1.3.- FACULTADES DE INSPECCION Y VIGILANCIA EN LAS - ZONAS DE INSPECCION Y VIGILANCIA PERMANENTES.

Las autoridades aduaneras están facultadas para ejercer la inspección y la vigilancia en las zonas permanentes que para tal efecto sean fijadas.

Por zona de inspección y vigilancia permanente debe entenderse el lugar donde el Poder Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá vigilar e inspeccionar permanentemente el -- manejo, transporte o tenencia de mercancías de proce-- dencia extranjera, conforme lo dispone el artículo 116 fracción VIII de la Ley Aduanera.

Los lugares señalados como zonas de inspección y vigilancia permanente son:

1.- Recintos fiscales.
2.- Recintos Fiscalizados.
3.- Aguas Territoriales.
4.- Playas marítimas.
5.- Zona económica exclusiva adyacente al mar territorial.
6.- Los aeropuertos.
7.- Franja fronteriza de 200 km de ancho para-- lela y adyacente a las fronteras y una fran

ja de 50 km de ancho, paralela y adyacente a dichas playas.

La Regla Primera de Carácter General en materia aduanera, señala los lugares autorizados en cada aduana y sus secciones aduaneras para la entrada al país o salida del mismo de personas, mercancías y medios de transporte.

Los recintos fiscales son los lugares específicamente señalados por la autoridad aduanera, dentro de las instalaciones de la propia aduana, o fuera de ésta, pero controladas directamente por la propia autoridad aduanera; estos sitios son: almacenes, lugares para el almacenamiento de mercancías de naturaleza especial, como radioactivas, explosivas, contaminantes, corrosivas, etc.

Los recintos fiscalizados, son los lugares autorizados por la autoridad aduanera para el almacenamiento de mercancías, controlados por particulares. Al igual que los recintos fiscales, estos lugares se encuentran permanentemente custodiados por personal del Resguardo Aduanal.

El artículo 471 del abrogado Código Aduanero, - señalaba respecto de los recintos fiscales y fiscali-- zados lo siguiente:

"El Almacenamiento de los efectos que se encuen tren bajo el dominio aduanero deberá hacerse en los -- recintos fiscales destinados a ese objeto, o en las -- personas físicas o morales que tengan concesión para - ello, otorgada por la Secretaría de Hacienda. En ambos casos las aduanas ejercerán control y vigilancia por - medio de los almacenistas y personal auxiliar que de-- penderá directamente de aquéllos.

Los recintos fiscalizados deberán reunir las -- debidas condiciones de seguridad y estar destinados -- exclusívamente a la guarda de mercancías sujetas a do- minio fiscal. Los almacenistas aduaneros llevarán cuen ta del movimiento de entrada y salida de bultos, inde- pendiéntemente de la contabilidad quelleve el conce--- sionario, que quede obligado a **proporcionar** locales -- adecuados para oficinas de los empleados fiscales.

Las personas concesionarias, salvo excepción -- expresa consignada en el contrato-concesión respectivo, quedan obligados a cubrir al concesionario el importe de los sueldos que este pague al personal comisionado en los recintos particulares de que se habla." (13)

(13) CODIGO ADUANERO. Artículo 471. México. 1981.

Las facultades de la autoridad aduanera en relación a los recintos fiscales y fiscalizados establecidos en la Ley Aduanera y su Reglamento son:

-Almacenaje de mercancías, por parte de personas particulares autorizadas para tal fin. (El artículo 6º de la Ley Aduanera señala que las mercancías explosivas, inflamables, corrosivas, contaminantes o radioactivas, se almacenarán en lugares apropiados, que se habilitarán como recintos fiscalizados).

-Depósito ante la Aduana de mercancías en recintos fiscales destinados a ese objeto.

-Responder directamente o indirectamente del extravío de mercancías que se encuentren en depósito ante la aduana en recintos fiscales y fiscalizados.

-Vender mercancías de fácil descomposición, perecederas o animales vivos dentro del plazo de 10 días contados a partir de la fecha en que queden en depósito ante la aduana, cuando el recinto fiscal o fiscalizado respectivo no cuente con lugares apropiados para su conservación.

-Practicar el reconocimiento aduanero de las mercancías en el recinto fiscal o fiscalizado.

A continuación, mencionamos algunos de los lugares autorizados para la entrada al país o salida del territorio nacional de mercancías y sus medios de transporte:

1.- Aduana Acapulco Guerrero.

a) Muelle del Recinto Fiscal autorizado.

b) Muelle Fiscalizado club de yates.

c) Aeropuerto Internacional General Juan N. Alvarez.

2.- Aduana del Aeropuerto de la Cd. de México.

a) Salas de Revisión Aduanera.

b) Terminal de Aviación "Aeropuerto Satélite"

c) Entrada y salida de los almacenes fiscales y recintos fiscalizados.

d) Hangares autorizados.

e) Recintos fiscales para el depósito fiscal "Duty Free".

3.- Aduana de Agua Prieta, Son.

a) Puerta Internacional que comunica a la población con la ciudad de Douglas, Arizona, Estados Unidos de América.

b) Puerta de la Estación Cuarentenaria para importación y exportación de ganado.

4.- Aduana de Mexicali, B.C.

a) Puerta de México, que comunica con las ciudades de Cálexico, California, Estados Unidos de América.

b) Aeropuerto Internacional Gral. Rodolfo Sánchez Taboada.

5.- Aduana de Progreso, Yucatán.

a) Muelles Fiscales "Héroes Aduaneros" y "Yucalpetén".

b) Sección Aduanera de Celestum Yucatán.

c) Aeropuerto Internacional de Mérida "Lic. Manuel Crescencio Rejón".

6.- Aduana Lázaro Cárdenas, Mich.

a) Muelle Fiscal de Metales y Minerales.

b) Muelle Comercial.

c) Muelle para Contenedores.

d) Muelle fiscalizado FERTIMEX.

e) Muelle fiscalizado de granos CONASUPO.

7.- Aduana de Cd. Juárez, Chih.

a) Puentes Internacionales Reforma, Libertad y Corte de Córdova.

b) Patios Fiscales del Ferrocarril.

c) Aeropuerto Internacional "Abraham González"

d) Secciones Aduaneras de Zaragoza, Guadalupe.

e) Punto Fijo de Vigilancia "el porvenir".

8.- Aduana de Nuevo Laredo, Tamps.

a) Puentes Internacionales Gral. Miguel Alemán y Juárez-Lincoln.

b) Patios Fiscales del Ferrocarril.

c) Aeropuerto Internacional "Quetzalcóatl".

La primera regla de carácter general en materia aduanera, señala los lugares autorizados en cada aduana y sus secciones para la entrada al país y la salida del mismo de personas, mercaderías y medios de transporte. En esa misma relación se incluyen los aeropuertos autorizados para que entren o salgan del territorio nacional.

<u>Aduana</u>

Reynosa	-Aeropuerto Internacional de Cd. Reynosa, Tamps.
N. Laredo	-Aeropuerto Internacional de Nuevo Laredo, Tamps.
Piedras Negras	-Aeropuerto Internacional de Piedras - Negras, Coah.
Acuña	-Aeropuerto Internacional de Cd. Acuña, Coah.
Cd. Juárez	-Aeropuerto Internacional de Cd. Juá--

	rez, Chih. (Abraham González).
Nogales	-Aeropuerto Internacional de Nogales, Son. (Miguel Hidalgo).
Mexicali	-Aeropuerto Internacional de Mexicali, B.C. (Gral. Rodolfo Sánchez Taboada).
Tijuana	-Aeropuerto Internacional de Tijuana, B.C. (Gral. Abelardo L. Rodríguez).
Subteniente López Q. Roo	-Aeropuerto Internacional de Chetumal.
La Paz	-Aeropuerto Internacional de La Paz, - B.C.S.(Gral. Manuel Márquez de León).
	-Aeropuerto Internacional de Los Cabos, San José del Cabo, B.C.S.
Guaymas	-Aeropuerto Internacional de Guaymas, - Son. (Gral. José María Yáñez).
Mazatlán	-Aeropuerto Internacional de Mazatlán, Sin. (Gral. Rafael Buelna" Culiacán, Sin.
	Los Mochis, Sin.
Manzanillo	-Aeropuerto Internacional de "Playa de Oro" Manzanillo Col.
Acapulco	-Aeropuerto Internacional de Acapulco - Gro., (Gral. Juan J. Alvarez)
	-Aeropuerto Internacional de Zihuatanejo.
Salina Cruz	-Aeropuerto Internacional de Oaxaca --- "Xoxocotlán".

Tampico	-Aeropuerto Internacional de Tampico - (Gral. Fco. Javier Mina).
Veracruz	-Aeropuerto Internacional de Veracruz "Heriberto Jara".
	-Aeropuerto Internacional de Villahermosa "C.P.A. Carlos Rovirosa".
Progreso	-Aeropuerto Internacional de Mérida, - Yuc. "Lic. Manuel Crescencio Rejón".
Cancún Q.R.	-Aeropuerto Internacional de Cozumel, Q. Roo.
Aeropuerto Internacional	-Aeropuerto Internacional de la Cd. de México "Benito Juárez".
Guadalajara	-Aeropuerto Internacional de Guadalajara "Miguel Hidalgo".
	-Aeropuerto Civil Internacional Tlajomulco, Jal. "Las Animas".
	-Aeropuerto Internacional de Puerto -- Vallarta "Presidente Díaz Ordaz".
Nuevo León	-Aeropuerto Internacional del Norte de Monterrey, N.L.
	-Aeropuerto Internacional Apodaca, N.L. "Mariano Escobedo"
Torreón, Coah.	-Aeropuerto Internacional "C.P. A. --- Francisco Sarabia".
Interior de Guanajuato	-Aeropuerto Internacional de León, Gto. "San Carlos".

Int. Edo. de Méx. -Aeropuerto Internacional de Toluca -- "José María Morelos y Pavón".

El artículo 7 de la Ley Aduanera, nos dice que -- las mercancías podrán ser introducidas al territorio - nacional o extraerse del mismo, mediante el tráfico -- marítimo, terrestre, aéreo, fluvial, por otros medios de conducción y por la vía postal.

El Reglamento de la Ley Aduanera, señala que el tráfico aéreo internacional de aeronaves que conduzcan pasajeros y equipajes podrá efectuarse en horas inhábiles, siempre y cuando, la autoridad competente haga -- del conocimiento de la autoridad aduanera las horas en que se llevará a cabo el aterrizaje y el despegue. Las autoridades aeronáuticas, nunca autorizarán el despe-- gue de aeronaves a la que no se le haya practicado la visita de inspección aduanera de salida.

En el tráfico aéreo, al igual que en otros trá-- ficos se realizan maniobras de carga y descarga de mercancías. El manual interno de procedimientos de la Dirección General de Aduanas, nos dice con respecto de la carga en tráfico aéreo, que una vez autorizado el em-- barque de las mercancías el almacenista que las tenga bajo su cuidado las entregará al representante de la - compañía aérea y recabará recibo de ella y documentos

que las ampare. La conducción se hará bajo vigilancia del Resguardo Aduanal, las maniobras de descarga, de mercancías en tráfico aéreo se hará con la vigilancia y participación del Resguardo Aduanal; el almacenista que las reciba junto con el interventor, confrontarán marcas, números, clase y cantidad de artículos así como el manifiesto de carga respectivo.

El artículo 38 del Reglamento de la Ley Aduanera, señala las obligaciones del capitán de una aeronave en los tráficos aéreos, y que se relacionan con la facultad de inspección y vigilancia de la autoridad aduanera:

- Permitir la instalación de la vigilancia aduanera, después de recibir la visita de inspección, la cual subsistirá mientras la aeronave se encuentra en tierra.

La facultad de inspección y vigilancia también se ejercerá respecto de las aeronaves que tengan destino al interior del país y que salgan de las zonas libres o de las franjas fronterizas, de los cuales haremos referencia más adelante. Esta facultad se hará respecto de la aeronave, de las mercancías y equipajes que se transporten y consistirá en revisión de las mismas a la hora de su salida; también se hará a la llegada, cuando se sospeche la comisión de infracción o por denuncia.

5.1.4.- FACULTADES DE INSPECCION Y VIGILANCIA FUERA DE LAS ZONAS DE INSPECCION Y VIGILANCIA PERMANENTES.

Interpretando a Contrario-Sensu el artículo 116 fracción VIII de la Ley Aduanera, podemos saber cual es la zona denominada como "resto del país", o sea el área en que la autoridad aduanera ejercerá las facultades de inspección y vigilancia que le corresponden. Estas facultades son:

A) Verificación de mercancías en tránsito.

B) Práctica de Visitas Domiciliarias de Inspección.

Las Aduanas dentro de su circunscripción territorial, están facultadas para ejercer las funciones de vigilancia que le corresponden fuera de las zonas de inspección y vigilancia permanente.

Así pues, el artículo 136, fracción X del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dispone:

"Compete a las Aduanas dentro de su circunscripción territorial: ordenar y practicar visitas domiciliarias de inspección, la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, y la verificación

en tránsito de vehículos de procedencia extranjera y - realizar los demás actos de comprobación y vigilancia para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones legales que regulan y gravan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y medios de transporte, el despacho aduanero y los hechos o actos que derivan de este o de dicha entrada o salida..."

El artículo 137 fracción IV del citado Reglamento Interior, señala que las jefaturas de Zona del Resguardo Aduanal, también son competentes para ordenar - y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en tránsito dentro de su circunscripción territorial.

De la misma manera, la Dirección General de Aduanas, como órgano de la Administración Pública Federal, está facultada para realizar y ordenar los actos de -- investigación en materia aduanera, al respecto el artículo 87, fracción XVIII del Reglamento Interior de - la propia Secretaría dispone:

"Compete a la Dirección General de Aduanas, ordenar y practicar visitas domiciliarias de inspección, la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte y la verificación en tránsito de vehículos

de procedencia extranjera, así como realizar los demás actos de comprobación y vigilancia para cerciorarse -- del cumplimiento de las obligaciones legales que regulan y grava la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y medios de transporte..."

LA VERIFICACION ADUANERA.

El artículo 116 fracción X de la Ley Aduanera -- vigente nos dice, que es facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "verificar durante su ---- transportación, la legal importación o tenencia de mercancías de origen extranjero."

El término "Verificar", denota la acción de probar la autenticidad de una cosa o circunstancia que se dudaba fuera verdadera, comprobar o examinar la verdad de una cosa. Al respecto, el Diccionario de la Lengua Española nos dice:

"Verificar. Del latín verificare, probar que una cosa que se dudaba es verdadera. Comprobar o examinar la verdad de una cosa." (17)

El término "verificación", para la materia fis-- cal es muy importante, ya que constituye una de las --

(17) Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Décimonovena Edición. ESPASA-CALPE. Madrid. 1970.

formas por la que la autoridad comprueba la existencia del hecho o condición establecida en la ley y que son - causa del nacimiento de la obligación fiscal. Al res--- pecto, el Maestro Mario Puglieses dice:

"A este proceso institucional, en su primera fase, está unido a un aspecto represivo que se conecta con el hecho tributario penal, y que se encauza al descubri--- miento de los fraudes fiscales consistentes en el ocul- tamiento doloso del hecho al que la ley atribuye el na- cimiento de la obligación. (por ejemplo: introducción - al país de mercancías sujeta a impuestos aduanales)." - (18)

La facultad de verificar mercancías durante su -- transportación está a cargo del Resguardo Aduanal Mexi- cano, conforme lo dispone el artículo 169 del Reglamen- to de la Ley Aduanera, 90 fracción III del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que dicen respectívamente:

"El servicio de vigilancia aduanera lo realizará el Resguardo Aduanal y tendrá las funciones siguientes:

III.- Verificar en transporte la legal importa--- ción tenencia de mercancías de procedencia extranjera y proceder, en su caso, a su embargo o secuestro."

(18) PUGLIESE Mario. "Instituciones de Derecho Financie ro" 2ª Ed. Editorial Porrúa S.A. México. 1976. --- Pág. 256.

"Practicar la verificación de mercancías de co-- mercio exterior en transporte y la referente a vehículos de procedencia extranjera en tránsito, así como los demás actos de vigilancia para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones legales en materia de manejo, transporte y tenencia legal de dichas mercancías y vehículos en su caso, proceder a la reten-- ción, persecución, embargo o secuestro de las mismas, de los medios de transporte o de los propios vehícu-- los."

La facultad de verificación, consiste en la atribución de la autoridad aduanera, para revisar durante su transporte a las mercancías de importación, con el objeto de comprobar la legal estancia de las mismas en territorio nacional.

La facultad de verificación a la que hemos hecho referencia, no debe confundirse con la "verificación-- física", esta última, es una forma de despacho espe-- cial. Conforme al artículo 31 de la Ley Aduanera, consiste en comprobar que la cantidad, características,-- marcas, números y peso de los bultos, coincidan con lo declarado en el pedimento; una vez hecho esto, se continuará con los trámites del despacho hasta su conclusión, dejándose para después, el desahogo de la comprobación de las mercancías y su clasificación arancelaria.

El manual interno de procedimientos aduaneros, al respecto señala:

"DESPACHO CON VERIFICACION FISICA: El jefe de la--

aduana designará al interventor que practique la verificación física de los bultos que contengan las mercancías apegándose estrictamente a lo dispuesto por los artículos 31 y 32 de la Ley. Si todo resulta de conformidad, turnará la documentación a la caja para los fines consecuentes; en caso contrario, rendirá parte al administrador de la aduana para que este determine lo procedente." (19)

El despacho mediante verificación física, solo podrá ser autorizado para los contribuyentes que se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Importadores y Exportadores. En el caso de que al practicarse la verificación se detecten inexactitudes o irregularidades respecto de la mercancía y su clasificación arancelaria, la autoridad aduanera determinará si prosigue con la verificación o practica el reconocimiento aduanero, conforme al artículo 29 de la propia ley, consistente en el examen de las mercancías de importación, de exportación o de sus muestras, para precisar su origen, naturaleza, composición, estado, cantidad, especie, envases, peso, etc, con el objeto de comprobar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en la ley.

La fracción XIV del artículo 87 del Reglamento Interior de la S.H.C.P., señala que la Dirección General de Aduanas está facultada para autorizar el despacho de las importaciones mediante la verificación física de los bultos que las contengan, cuando se reunan los requisitos exigidos legálmente.

(19) MANUAL INTERNO DE PROCEDIMIENTOS "DESPACHOS". pág. 5 Dirección General de Aduanas. Oficio 301.-35186 del 25 de junio de 1982.

La facultad de verificación de las mercancías durante su transporte, es el medio por el cual la autoridad aduanera se cerciora del cumplimiento por parte de los particulares de los requisitos exigidos por esta materia.

Podemos equiparar esta facultad, con la relativa a practicar visitas domiciliarias de inspección. Su finalidad es la misma: investigar y detectar el correcto cumplimiento de las disposiciones relativas a la tenencia, uso, adquisición, enajenación y comercio de las mercancías extranjeras, salvo que la verificación no se hace en relación a un domicilio, sino al medio de transporte en que las mercancías son conducidas.

La verificación de las mercancías en transporte, no es una facultad discrecional de la autoridad aduanera, en tanto que para ejercerla, se debe cumplir con ciertos requisitos señalados por las normas aduaneras.

Toda verificación que se efectúe fuera de las zonas de inspección y vigilancia permanente, deberá estar acompañada de orden escrita de autoridad competente, que autorice a practicarla dentro de su circunscripción territorial, así como señalar la vigencia de dicha orden de verificación que nunca podrá ser mayor de 30 días.

El procedimiento y las normas aplicables a la facultad de verificación de mercancías en transporte es el siguiente:

1.- Deberá formularse un oficio en el que la autoridad competente autorice a practicarla, dentro de la circunscripción territorial y por el tiempo que previamente se fije.

A: La formulación de una orden escrita es fundamental, ya que como se mencionó en el capítulo tercero del presente trabajo, la exigencia de un mandato escrito para controlar la actuación de la autoridad, es principio de legalidad, en tanto que la autoridad tiene un respaldo y justificación de y para su actuar; para el particular, el respeto a la garantía constitucional consagrada en el artículo 14 de nuestra Constitución Política, que reza: "Nadie podrá ser privado de la vida, libertad, o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

B: Que la orden escrita sea emitida por autoridad competente. Las autoridades competentes para ordenar la verificación de mercancías en transporte son:

- Secretaria de Hacienda y Crédito Público, artículo 116 fraccion X de la ley aduanera: "verificar durante su transporte, la legal importación o tenencia de las mercancías de procedencia extranjera."

- Dirección General de Aduanas, Artículo 87, fracción XVIII Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte."

- Dirección del Resguardo Aduanal, Artículo 90, fracción III. Practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte.

- Jefaturas de Zona del Resguardo Aduanal, Artículo 137, fracción IV "ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en tránsito."

- Aduanas en su circunscripción territorial, Artículo 136, fracción X Reglamento Interior Secretaría de Hacienda y Crédito Público "ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior y la verificación en tránsito de vehículos de procedencia extranjeras.

2.- El artículo 122 de la ley aduanera, señala que la orden escrita que autorice la práctica de la verificación, deberá hacerse "dentro de la circunscripción territorial que fije la autoridad que emita la orden".

Por circunscripción territorial, debemos entender el ámbito de competencia por territorio de las autoridades; es una división geográfica del trabajo, que se determina por factores y circunstancias de tipo geográfico, demográfico, económico y social.

3.- El artículo 122 de la Ley Aduanera, señala que la orden de inspección nunca podrá tener una vigencia mayor de 30 días. La fijación del período se hace con el objeto de limitar la facultad de inspección y vigilancia de la autoridad aduanera respecto de no prolongar en forma indefinida la verificación de mercancías en su transporte en una determinada zona, ya que esto conllevaría a darle el carácter de zona permanente de inspección y vigilancia.

4.- Una vez que la autoridad aduanera cumpla con todos los requisitos señalados en la Ley, procederá a la verificación de la mercancía en su transporte, en el lugar y por el tiempo señalado al efecto.

La verificación consistirá en la comprobación por vía de la observación física de las mercancías que sean transportadas fuera de las zonas de inspección y vigilancia permanente, con el objeto de determinar que se encuentran legalmente en el país, en el caso de ser extranjeras.

Como lo hemos señalado, la tenencia, transporte o manejo de mercancías de procedencia extranjera en el país, puede comprobarse con la documenta--

ción aduanera que acredite su legal estancia en el país, nota de venta expedida por la Autoridad Fiscal, o en su caso, por la factura comercial - que cumpla con los requisitos señalados en la -- Ley.

A diferencia de la zona de inspección y vigilancia permanente en donde se exige que las mercancías en todo tiempo estén amparadas con la documentación que compruebe su legal estancia en territorio nacional, fuera de estas zonas, no será necesario que las mercancías extranjeras estén - acompañadas de la documentación comprobatoria, - sin embargo, señala el artículo 118 de la Ley -- Aduanera, que los tenedores de dichas mercancías deberán presentarla cuando la autoridad aduanera se los requiera; el artículo 19 de la citada Ley Aduanera, señala que los particulares que hayan sido requeridos para exhibir dicha documentación deberán enviarla por correo certificado con acuse de recibo, o personalmente en el plazo señalado por la propia autoridad aduanera o en el -- plazo de un mes, mismo que podrá ser prorrogado por tres meses cuando los documentos o informes se relacionen con el valor de la mercancía.

Las mercancías extranjeras que sean transporta--

das por empresas porteadoras legálmente autorizadas fuera de las zonas de inspección y vigilancia permanente, acreditarán la legal estancia de las mercancías extranjeras, con la carta porte, y en tráfico aéreo, con el manifiesto de carga.

5.- Cuando al practicarse una verificación de mercancías en su transporte la autoridad aduanera descubra mercancías de procedencia extranjeras, cuya legal importación o existencia en el país no pueda ser acreditada, procedera a:

a) Mostrar al tenedor o propietario porteador de las mercancías la orden de verificación.
b) Identificarse con su credencial oficial. La Dirección General de Personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la dependencia facultada para expedir las credenciales de identificación, con base en lo dispuesto por el artículo 104, fracción III del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que señala como competencia de esa Dirección General, autorizar los nombramientos del personal de base o de confianza de la Secretaría de Hacienda, inclusión del personal a lista de raya, y la contratación de servicios profesionales por honorarios.

La credencial deberá cumplir con los siguientes - requisitos:

a.- Nombre de la dependencia que la emite.
b.- Nombre del Empleado
c.- Filiación
d.- No deberá tener la leyenda
"Nula para servicios de inspección y aduana-- les"
e.- Firma del Empleado
f.- Firma del Director de Personal
g.- Estar acompañada de su anexo, con la vigencia respectiva.

c) Requerirá al tenedor, propietario, porteador, para que designe dos testigos. En caso contrario, la autoridad los designará, los testigos así designados deberán ser imparciales. Al --- respecto, podemos citar el criterio de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación al respecto:
"Testigos.-No pueden serlo los EMPLEADOS DE LA SECRETARIA DE COMERCIO.-Conforme a lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional, al concluir una visita ordenada por autoridad administrativa, debe levantarse una acta circunstanciada -

en presencia de dos testigos propuestos por el visitado, o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia. De una recta interpretación de este precepto se desprende que los testigos deben ser personas que puedan actuar imparcialmente, caso en que no se encuentran los empleados de la autoridad que ordenó la visita, por ser dependientes de esta. En consecuencia los empleados de la Secretaría de Comercio no son testigos idóneos en relación con las actas de visita que practiquen los inspectores de la propia Secretaría."

6.- Procederá a embargar o secuestrar las mercancías según sea el caso. Este acto, consiste en la afectación de determinados bienes, patrimonio del deudor o presunto infractor, en cuanto a su disfrute.

El Embargo procederá: para las mercancías cuyo valor no exceda de $30,000.00 y cuya legal estancia no pueda acreditarse. El acta de embargo hará constar:

1.- Fecha, hora y lugar en que fueron descubiertas las mercancías.
2.- Identificación de la autoridad que practica la diligencia. Se anotarán los datos de la credencial de identificación.

3.- Nombre y domicilio del tenedor o conductor de las mercancías, manifestado ante dos -- testigos.
Notificación al particular de que se ha -- iniciado el procedimiento administrativo - de investigación y audiencia, y que se con cede un plazo de 10 días para expresar lo que a su derecho convenga.

4.- Señalamiento de la orden de verificación - y de sus datos de identificación.

5.- Inventario de las mercancías y el señala-- miento de las circunstancias en que fueron descubiertas.

En términos generales, al practicarse un embar-- go, las autoridades aduaneras desposeen de las mercan--- cías a sus tenedores o conductores, para ponerlas a dis- posición de la autoridad competente que conozca del pro- cedimiento administrativo de Investigación y Audiencia. Sin embargo, la fracción IV del artículo 122 de la Ley - Aduanera señala una excepción:

Cuando el valor de las mercancías no exceda de ---- treinta mil pesos M.N., cuando el propietario de las mis- mas demuestre tener casa habitación o lugar fijo en el -- que desempeñe una actividad permanente, se le nombrará -- depositario de las mismas. Lo anterior no afecta el cum--

plimiento de las formalidades del procedimiento administrativo en materia aduanera.

Si bien es cierto, el artículo 123, fracción III - de la ley aduanera sòlo se refiere al embargo de mercancías, sin hacer mención de los medios de transporte en que son conducidas las mismas. Conforme al artículo 116 fracción XI de la mencionada ley, la autoridad aduanera también esta facultada para el embargo de los mismos con motivo de la presunta comisión de alguna infracción; al respecto nos dice:

"Embargar fuera de los lugares y zonas de inspección y vigilancia permanente, las mercancías de procedencia extranjera descubierta mediante verificación durante su transporte, cuya legal importación o estancia en el país no se acredite, así como los vehículos en que se conduzcan."

El secuestro de las mercancías y de los medios de transporte en que se conduzcan procederá, cuando:

- La mercancía que no pueda comprobar su legal estancia dentro del territorio nacional, exceda de treinta mil pesos o que las mismas sean de importación prohibida o restringida.
- El tenedor o propietario no tengan en el país casa habitación o lugar fijo en el que desempeñe una actividad permanente.

- Las mercancías sean transportadas por porteadores legálmente autorizados, sin carta de porte, en -- los términos del artículo 116, fracción XII de la ley aduanera.

Los porteadores, son las personas o empresas autorizadas para llevar o conducir de un lugar a otro mercancías, mediante el pago de una determinada -- cantidad de dinero; entre estos y sus clientes, -- existe una relación contractual, en donde se pacta la obligación de transportar, mediante la inmediata dirección o la de sus dependientes, ya sea por tierra, mar y aire, a personas, animales, mercaderías o cualquiera otros bienes.

Hemos señalado, que conforme al artículo 118 de la ley aduanera, las mercancías extranjeras pueden -- comprobar su legal estancia y tenencia en el país con la carta de porte o con el manifiesto de carga (si se trata de tráfico aéreo), cuando dichas mercancías sean transportadas por empresas porteado-- ras.

El Código Civil señala, que los porteadores de mercancías deberán extender al cargador una "carta de porte", en la que se hará constar:

"Artículo 2656.- El Porteador de efectos deberá extender al cargador una carta de porte de la que éste podrá pedir una copia. En dicha carta se expresará:

I. El nombre, apellido y domicilio del cargador.

II. El nombre, apellido y domicilio del porteador.
III. El nombre, apellido y domicilio de la persona a quien o a cuya orden van dirigido los efectos, o si han de entregarse al porteador de la misma carga.
IV. La designación de los efectos, con expresión de su calidad genérica, de su peso, y de las marcas o signos exteriores de los bultos en que se contengan.
V. El precio del transporte.
VI. La fecha en que se hace la expedición.
VII. El lugar de la entrega al porteador.
VIII. El lugar y el plazo en que habrá de hacerse la entrega al consignatario.
IX. La indemnización que haya de abonar el porteador en caso de retardo, si sobre el punto mediare algun pacto."

En relación al secuestro de vehículos en que son transportadas las mercancías que no comprueben su legal estancia en el país, se ha dicho, que esta disposición es injusta. Al respecto las empresas porteadoras señalan, que es injusto que se les trate de responsabilizar de los actos u omisiones de los conductores de los medios de transporte. Asimismo lo manifiestan terceros ajenos a la comisión de las infracciones que por actuar de buena fe, y al amparo de una relación jurídica, como pudiera ser el arrendamiento de vehículos, etc., se vean sometidos al rigor de la ley, al desposeerseles de los vehículos de su propiedad.

En relación a lo anterior, podemos decir que las - normas aduaneras en especial, y las fiscales en general son muy estrictas al respecto. El artículo 45 de la ley aduanera establece que las mercancías estan afectas directa y preferéntemente al cumplimiento de las obligaciones y créditos fiscales generados por su entrada o salida del territorio nacional; señala, que la ley establecerá los casos y las situaciones por las que las autoridades fiscales las retendrán, perseguirán o secuestraran, cuando no se compruebe el cumplimiento de las obligaciones y créditos fiscales generados por dicha entrada o salida de mercancías en territorio nacional; en su párrafo tercero nos dice textuálmente:

"Los medios de transporte quedan afectos al pago - de los impuestos causados por la entrada o salida del - territorio nacional de las mercancías que transporten - si sus propietarios, empresarios o conductores, no dan cumplimiento a las disposiciones mencionadas en el artículo 1º de esta ley"

También podemos mencionar, que las normas aduaneras y las relativas a los impuestos generales de importación y exportación, no solo se refieren al tráfico de las mercancías, sino también de los medios de transporte en que son conducidas. Asi pués, el artículo 1º de - la referida ley, nos dice:

"Esta ley, la de los impuestos generales de importación y exportación, y las demás leyes y ordenamientos aplicables regulan la entrada al territorio nacional y la salída del mismo de mercancías y de los medios en -- que se transportan o conducen, así como el despacho a-

duanero y los hechos o actos que deriven de éste o de -- dicha entrada o salida de mercancías."

Atendiendo a lo anterior, podemos afirmar que solo deberán cumplir con las obligaciones de carácter --- aduanal (pago de créditos fiscales, cumplimiento de requisitos especiales, etc.) quienes introduzcan mercan--- cías al territorio nacional, extraigan del mismo, ya --- sean propietarios, poseedores, destinatarios, remitentes, apoderados, agentes aduanales, o cualquier persona que - tenga intervención en la introducción, extracción, custodia, almacenaje y manejo de las mercancías.

VISITAS DOMICILIARIAS DE INSPECCION ADUANERA.

Como lo hemos mencionado, la actividad fiscalizadora de las autoridades fiscales puede realizarse en el domicilio de los contribuyentes.

Las visitas domiciliarias que son una facultad de la autoridad administrativa para comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales por parte de los particulares, constituye un acto de molestia, por lo que siempre deberá estar fundado y motivado.

Respecto de las visitas domiciliarias el autor, - Luis Martínez López nos dice:

"El medio más eficaz con que la autoridad cuenta para conocer la situación fiscal de las personas o empresas y poder determinar el impuesto a su cargo, verificar si se da cumplimiento a las formalidades que establecen las leyes tributarias y descubrir o comprobar la infrac-

ción a las mismas."

La Secretaría de Hacienda, con el objeto de comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes y responsables solidarios, y en su caso determinar contribuciones omitidas o créditos -- fiscales podrá, entre otras cosas, practicar visitas domiciliarias.

El artículo 42, fracción III del Código Fiscal de la Federación, establece la facultad de la Secretaría de Hacienda para practicar visitas. El artículo 16 de la - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, - señala que la autoridad administrativa podrá practicar - visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes res-- pectivas y a las formalidades prescritas para los ca--- teos. Este artículo, como se ha mencionado, faculta a la autoridad administrativa para que practique visitas domiciliarias sin previa orden judicial.

La visita domiciliaria esta condicionada a un mandamiento escrito dirigido al particular y debe reunir, - como lo hemos mencionado, las formalidades de las orde - nes de cateo, como el señalamiento del "lugar en donde - deba realizarse, personas que deban atender la visitas - objeto de la misma", etc.

El mandamiento escrito que ordene la visita domi-- ciliaria, deberá contener:

El señalamiento de la autoridad que la ordene, - - el fundamento legal para apoyar el acto de molestia, y - los motivos de su aplicación; los artículos 38 y 43 del - Código Fiscal de la Federación, señalan los requisitos -- que toda orden de visita debe contener:

- Constar por escrito.
- Señalar la autoridad que lo emite.
- Estar fundado y motivado, expresando el objeto o - propósito de que se trate.
- Ostentar la firma del funcionario competente.
- Nombre o nombres de las personas a quien vaya dirigido.
- El lugar o lugares donde deba efectuarse la visita.
- Nombre o nombres de la persona o personas que de-- ban efectuar la visita, las cuales podrán ser sustituidas, aumentadas o reducidas en número en cualquier tiempo por la autoridad competente.

Antes de entrar de lleno al estudio de las formalidades que regulan a las visitas domiciliarias, es necesario que se determine el término "domicilio" para la materia fiscal:

El domicilio es un atributo de las personas físi-- cas y jurídicas; conforme al artículo 29 del Código Ci-- vil para el Distrito Federal, el domicilio de una persona física, es el lugar donde reside con el propósito de establecerse en el: cuando reside por más de seis meses-

en él. A falta de este, el lugar donde tiene el princi-- pal asiento de sus negocios y a falta de uno y otro, el lugar en que se halle.

El artículo 33 del Código Civil, señala que las -- personas morales tienen su domicilio en el lugar donde - se halle establecida su administración. Las que tengan su administración fuera del Distrito Federal, pero ejecuten actos actos jurídicos dentro de su circunscripción, se - considerarán domiciliadas en el lugar donde la haya --- efectuado, en todo lo que a estos se refiera.

Con el domicilio se trata de delimitar el ámbito - territorial de competencia de la autoridad, así como la zona de aplicación de las normas jurídicas; al respecto, el maestro Ernesto Flores Zavala nos dice:

"El domicilio, es uno de los elementos más impor-- tantes del sujeto pasivo de la obligación tributaria, --- por las siguientes razones:

1ª El domicilio de una persona, sirve para fundar el derecho de un país, para gravar la totalidad de la renta o del capital, cualquiera que sea el lugar de origen y la nacionalidad del sujeto.

2ª En los Estados federales sirve para determinar- que entidad local y municipio tiene derecho a gravar.

3ª Sirve para determinar ante que oficina el sujeto debe cumplir con las obligaciones tributarias.

4ª Para fijar que oficina es la que puede intervenir para la determinación, percepción y cobro de los -- créditos fiscales y para el cumplimiento de las obliga--

ciones secundarias que correspondan al Estado.

5ª Para determinar el lugar en que deben hacerse - al sujeto las notificaciones, requerimientos de pago y - demás diligencias que la ley ordena que se practiquen en el domicilio del causante." (20)

El Código Fiscal de la Federación distingue en su artículo 10, al domicilio fiscal de las personas físicas y el de las personas morales:

Será considerado domicilio fiscal de las personas físicas:

A)El local en que se encuentre el principal asiento de sus negocios, cuando realicen actividades empresariales.

B)Cuando no realicen las actividades señaladas en el inciso anterior y presten servicios personales independientes, el local que utilicen como base fija para el desempeño de sus actividades.

C)En los demás casos, el lugar donde tenga el ---- asiento principal de sus actividades.

El domicilio fiscal de las personas morales será:

A)El local en donde se encuentre la administración principal de sus negocios, cuando sean residentes en el país.

B)Si se trata de establecimientos de personas morales residentes en el extranjero, dicho establecimiento.

(20) FLORES Zavala Ernesto. Op. Cit. Pág. 80.

Para la materia aduanera, y la fiscal en general, existe el llamado "domicilio convencional", el cual esta relacionado con una cuestión contenciosa o de gestión -- ante la autoridad, que está estrëchamente relacionado -- con la obligación tributaria, pero no en cuanto al aspecto de su cumplimiento. El criterio de la Primera Sala -- del Tribunal Fiscal de la Federación respecto del domicilio convencional es el siguiente:

"Si bien es cierto que de acuerdo con disposicio-- nes de ordenamientos procesales, la designación de un domicilio para recibir notificaciones produce la creación de un domicilio real, esto implica la creación de un procedimiento de ficción jurídica que por su naturaleza excepcional, sòlo es suceptible de aplicarse dentro del -- ámbito limitado de alcance de la disposición que lo autorice, más no en caso como el presente que excedan moratóriamente del radio de acción de los preceptos relativos". (21)

Efectívamente, el domicilio convencional es aceptado por la materia aduanera,cuando se realciona con cuestiones de cáracter procesal y solo para ese efecto. El artículo 121, fracción V, de la ley aduanera establece los requisitos que deberán cumplir las actas administrativas de inicio del Procedimiento Administrativo de Investigación y Audiencia, levantadas por las autoridades con facultades de inspección y vigilancia, las cuales son:

".... Las autoridades aduaneras levantarán acta de

(21) Idem. págs. 88 y 89.

procedimiento administrativo de investigación y audien-- cia en la que harán constar:

V.- Nombre y domicilio del tenedor o conductor de las mercancías, que deberá ser manifestado por este ante dos testigos. Si se niega o señala un domicilio falso,-- las notificaciones que deban hacersele en el procedimien to administrativo de investigación y audiencia se practi carán fijando los acuerdos respectivos a la vista del pú- blico, en el local que ocupe la autoridad aduanera compe tente para emitir resolución en el mismo."

El domicilio convencional, por ser eminentemente - de carácter procesal, no toma en consideración caracte-- rísticas, ni elementos especiales para su delimitación, es indistinto pues bien, puede invocarse el domicilio -- civil o fiscal.

A efecto de determinar los elementos característi- cos de los domicilios en materia común y fiscal de las - personas físicas y morales, a continuación mencionaremos los elementos que se toman en consideración para unos y otros:

1.- Persona Física:

a) Domicilio Civil:
Lugar de residencia.
Lugar que sea el principal asiento de sus negocios.
Lugar en que se halle

b) Domicilio Fiscal.
Lugar en el que se encuentra el principal asiento

de sus negocios o actividades, ya sea que se trate de sujetos que realicen actividades empresariales o preestación de servicios.

2.- Personas Morales:

a) Domicilio Civil.
Lugar en donde se halle establecida su administra-- ción.

b) Domicilio Fiscal.
Lugar donde se encuentra la administración principal de sus negocios residentes en el país.

Al respecto, podemos señalar que para la materia - fiscal, es importante contar con un establecimiento permanente en el país y no el aspecto de residencia, como - lo es para el derecho común; acorde a esto, el artículo 2º de la Ley del Impuesto sobre el Valor Agregado nos -- dice:

"Se considera establecimiento permanente, cual --- quier lugar de negocios en el que se desarrollen, par--- cial ò totalmente, actividades empresariales. Se entenderá como establecimiento permanente, en otros, la sucursales, las agencias, las oficinas, las fábricas, los talleres, las instalaciones, las minas, las canteras o cual-- quier lugar de exploración o extracción de recursos naturales.

No obstante lo mencionado en el párrafo anterior, cuando un residente en el extranjero actúe en el país a través de una persona física o moral que tenga y ejerza-

poderes para cobrar contratos a nombre del residente en el extranjero, tendientes a la realización de las actividades empresariales de este en el país que no sean de las mencionadas en el artículo 3º o que tenga existencias de bienes o mercancías con las que efectúe entregas por --- cuenta del residente en el extranjero, se considerará -- que existe establecimiento permanente en relación a to-- das las actividades que dicha persona realice para el -- residente en el extranjero, aún cuando no tenga un lugar de negocios en territorio nacional."

Otro aspecto importante, es el de que para el domicilio fiscal, debe quedar claramente establecido lo que se entiende por "principal asiento de sus negocios".

Se considera como tal, a el lugar en que se encuentra la documentación, libros contables y en general to-- dos los instrumentos que para la materia fiscal son comprobatorios de las obligaciones tributarias de los particulares, ya sean estos personas físicas o morales. En la tesis aislada de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, revisión No. 2570/82, se formuló el si--- guiente criterio:

"Visitas domiciliarias.- Domicilio en el cual deben practicarse.- Cuando en una orden de visita se señale un domicilio para que esta se practique y, además en la referida orden se establezca que el personal actuante podrá practicar la diligencia en el domicilio indicado o en el que corresponda de acuerdo con el artículo 15 -- del Código Fiscal de la Federación de 1967, precepto que

establecía que el domicilio fiscal del visitado sería - aquel en el que estuviera el principal asiento del negocio, entendiéndose como tal aquel en que se encontrasen los libros y documentos contables, por lo que si la visita se realiza en el domicilio donde obraba la referida - documentación, no obstante que difiera del domicilio señalado en la orden de visita, la misma es legal, puesto que al emitirse la orden se estableció la posibilidad de que la visita podría efectuarse en el domicilio en el -- que el visitado tuviera la principal administración del - negocio." (22)

Las visitas domiciliarias pueden ser de dos tipos: de inspección, que tienen por objeto, comprobar el cumplimiento de los impuetos en particular, como pueden ser los regulados por la ley aduanera; de auditoría, con el objeto de comprobar en forma integral el cumplimiento de las obligaciones fiscales, con una duración muy prolongada.

La visita deberá realizarse precísamente en el domicilio que señale la orden de visita, con la persona visitada o su representante , salvo cuando se diera el supuesto del artículo 44, fracción II del Código Fiscal de la Federación que señala:

"Si al presentarse los visitadores al lugar en - donde deba practicarse la diligencia, no estuviere el vi

(22) TESIS AISLADA DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. Revisión No. 2570/82.

sitado o su representante, dejarán citatorio con la persona que se encuentre en dicho lugar para que el mencionado visitado o su representante los esperen a hora determinada del día siguiente para recibir la orden de visita; si no lo hicieren, la visita se iniciará con --- quien se encuentre en lugar del visitado si no -- se hace en el lugar o lugares señalados en el acta, la visita será nula.

En toda visita, los visitadores deberán identificarse en los términos que mencionamos para la verificación y requerirán al visitado para que señale dos testigos; en caso de negativa, ya sea por el visitado o los testigos que hayan sido nombrados, señala la fracción - III del artículo 44 del mencionado Código Fiscal de la Federación, serán designados por la autoridad, y ese - hecho se hará constar en el acta que se levante; esta designación, no invalida los resultados de la visita.

Los visitados estan obligados a permitir el acceso de los visitadores a el lugar o lugares señalados - en la orden de visita; asi como poner a su disposición la contabilidad y demás documentos que acrediten el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

El aseguramiento previo de los bienes o documentos --- se hará, cuando conforme al artículo 42, fracción II -- del referido Código, exista peligro de que el visitado se ausente o pueda realizar maniobras para impedir el - desarrollo de la visita domiciliaria.

También podrán asegurarse, en los casos que al presentarse los visitadores al lugar donde deba practicar

se la diligencia descubran bienes o mercancías cuya importación, tenencia, producción o transporte, deba ser manifestado a las autoridades fiscales, sin que se hubiera cumplido con la obligación respectiva.

En la práctica de visitas domiciliarias, la autoridad fiscal podrá recoger contabilidad y demás documentos a efecto de que estos sean analizados en sus oficinas; esta circunstancia será procedente en los siguientes casos:

a) Cuando el visitado, su representante o quien se encuentre en el lugar de la visita se niegue a recibir la orden.

b) Cuando existan sistemas de contabilidad y registros o libros sociales que no estén sellados.

c) Se lleven dos o más libros sociales con distintos datos.

d) Cuando los datos de la contabilidad no coincidan con lo asentado en las declaraciones.

Los demás casos, en los que será procedente secuestrar la contabilidad y documentos, están señalados en el artículo 45 del Código Fiscal de la Federación.

En estos casos, deberá levantarse acta parcial. Con ella, se concluye con la visita domiciliaria en el domicilio o establecimiento del visitado, continuándose con el ejercicio de las facultades de comprobación en las oficinas de las autoridades fiscales donde se levantara el acta final.

En los casos en que no sea necesario secuestrar la contabilidad y que la visita deba practicarse en domicilio o lugar de establecimiento, se atenderá a lo siguiente:

Primero.- De toda visita en el domicilio fiscal, se levantará acta en la que se hará constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones consignados por los visitadores, mismos que hacen prueba plena.

Segundo.- La opinión y opiniones sobre el cumplimiento o incumplimiento de las disposiciones fiscales o sobre la situación financiera del visitado, que no constituyen resolución fiscal.

El cierre de acta final se hará en presencia del visitado o su representante; en caso de ausencia, se citará para que se presente al día siguiente a una hora determinada y si no comparece, se levantará con quien estuviera presente.

Tendrán obligación de firmarla, todas las personas que en ella participaron; en el caso de que se nieguen aceptar copia del acta o a firmar la misma, se asentarán esos hechos en el acta, sin que esto pudiera afectar la validez y valor probatorio de la misma.

Existe la posibilidad de que se formulen actas parciales por cada lugar, en los casos de que la visita se practique en forma simultánea en dos o más lugares.

Como lo hemos mencionado, del resultado de una visita domiciliaria, puede iniciarse la instrucción de un procedimiento administrativo, con el objeto de determinar y esclarecer la presunta comisión de infracciones en materia aduanera. Asi pues, el artículo 123 Bis de la ley aduanera dice:

"Si durante la práctica de una visita domiciliaria se encuentran mercancías extranjeras cuya legal introducción, estancia ó tenencia en el país no se acredite, la autoridad que la práctique procederá a embargarlas o a secuestrarlas en las hipótesis señaladas por el artículo anterior y a consignar en el acta que al efecto se levante, los hechos y circunstancias del caso, así como a notificar al interesado que se inicia el procedimiento administrativo de investigación y audiencia en los términos previstos por el artículo 121, fracción VI."

De la misma manera, el artículo 174 del reglamento de la ley aduanera nos dice al respecto de las visitas domiciliarias:

"Cuando durante la práctica de una visita domiciliaria se encuentren mercancías extranjeras, cuya legal introducción, estancia o tenencia en el país no se acredite, la autoridad que la practique procederá a asegurarlas, dejándolas en depósito y bajo la responsabilidad del visitado, o bien embargarlas o secuestrarlas."

5.1.5.- OTROS TRAMITES INICIALES DEL PROCEDIMIENTO ADUANERO.

Como ya se mencionó, los actos de investigación - que se realizan en las zonas de inspección y vigilancia permanente, de verificación y las visitas domiciliarias, constituyen los trámites iniciales del procedimiento administrativo de investigación y audiencia, cuando se levante acta pormenorizada de secuestro o embargo, según - corresponda conforme a la ley aduanera:

"No obstante, la jurisprudencia parte del supuesto de que las actas son definidoras de obligaciones y derechos (resoluciones de 18 de noviembre y 13 de octubre de 1958) o bien considera que son trámites iniciales de procedimientos (resoluciones de 2 de junio de 1953, 26 de - noviembre de 1954 y 16 de febrero de 1975) y a veces, se expresa que no declaran o niegan derechos (resolución de 11 de julio y 26 de noviembre de 1952), porque en suma,- la actuación de la inspección y sus actas son simples -- propuestas o exposiciones de indicios (resolución de 22- de octubre de 1963)." (23)

Además de las actas de sucuestro, embargo y visita a las que nos hemos referido, y que constituyen actos -- previos del procedimiento administrativo de investiga-- ción y audiencia, conforme a los artículos 121, fracción VI, 123, fracción III, inciso a) de la ley aduanera y -- 170, fracción I de su reglamento, existen otras circunstancias que son parte del mismo.

(23) REVISTA DIFUSION FISCAL. S.H.C.P. Septiembre - Octubre. México. 1976. Artículo "El acto económico - administrativo" Narciso Amorós Rica. pág. 130.

Al respecto, los artículos 123 bis de la ley aduanera y 174 de su propio reglamento enuncian:

- Visitas Domiciliarias.
- Despacho de mercancías restringidas.
- Tráfico por vía postal de mercancías restringidas.
- Secuestro de mercancías extranjeras por otras autoridades distintas a las aduaneras o fiscales en -- general.

Por un error legislativo, no se han resstructurado correctamente las disposiciones del reglamento de la ley aduanera, respecto de las modificaciones hechas a la propia ley en el mes de enero de 1986.

De entre estas, encontramos la adición al artículo 123 Bis, que como se citó, establece la posibilidad de - iniciar el procedimiento administrativo de investigación y audiencia, cuando los hechos se deriven de una acta domiciliaria, e incluye los casos de importación o exportación de mercancías restringidas o prohibidas, descubiertas mediante despacho o en tráfico postal.

"Lo dispuesto por este artículo es aplicable también a los casos en que las mercancías de importación o exportación prohibidas sean descubiertas durante el despacho por la autoridad aduanera puestas a su disposición por las autoridades postales, cuando el despacho se realice por vía postal." (24)

Disposición regulada desde el año de 1982, por el artículo 174 del reglamento de la ley aduanera.

(24) Artículo 123 Bis, segundo párrafo. Ley Aduanera. México. 1986.

DESPACHO DE MERCANCIAS PROHIBIDAS.

Conforme al artículo 5º de la ley aduanera, el --- "despacho" constituye la serie de actos y formalidades - que regulan la entrada al país y salida del mismo de mercancías que de acuerdo con los diferentes régimenes y -- tráficos deben de cumplirse.

El Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas nos dice en relación al despacho:

"Cumplimiento de las formalidades aduaneras necesa-- rias para poner las mercancías importadas a la libre disposición o para colocarlas bajo otro régimen aduanero o también para exportar mercancías." (25)

El despacho de mercancías, comprende una secuencia lógica de pasos, que deben de prácticarse para la nacionalización o extracción de mercancías extranjeras o de - origen nacional; el despacho de las mercancías no es uniforme, ya que está determinado por normas y características de cada uno de los regímenes aduaneros. Para proce-- der legálmente al despacho de las mercancías, es necesario que se haya cumplido préviamente, con los trámites, requisitos y formalidades legales a que se sujeta el tráfico internacional de las mercancías.

(25) GLOSARIO DE TERMINOS ADUANEROS INTERNACIONALES DEL CONSEJO DE COOPERACION ADUANERA DE BRUSELAS, Editado por la Escuela Interamericana de Administración Pública de la Fundación Getulio Vargas. pág. 25.

Como se señaló en el capítulo cuarto del presente trabajo, comete la infracción de contrabando, quien introduzca al país o extraiga de él mercaderías, cuando su importación o exportación este prohibida.

Al amparo de este supuesto, podemos afirmar que los casos en que las mercancías de importación o exportación prohibidas sean descubiertas por la autoridad aduanera durante su despacho, es sin lugar a dudas una infracción de contrabando y por tal debe instruirse el procedimiento administrativo para determinar los créditos fiscales evadidos.

Sin embargo la ley no ha querido ubicarla en el rubro de infracción de contrabando, aunque le corresponde la multa señalada en el artículo 129, fracción IV de la ley aduanera que dispone:

"Se aplicarán las siguientes sanciones a quien cometa la infracción de contrabando:

IV.- Multa equivalente a un tanto del valor normal o comercial, en su defecto el valor fiscal que fije la S.H.C.P., cuando se trate de mercancías cuya importación o exportación esté prohibida".

Lo anterior, se debe a la circunstancia y a la forma en que son descubiertas: en la propia aduana, por el personal aduanero y al momento del despacho.

TRAFICO POSTAL DE MERCANCIAS RESTRINGIDAS.

La legislación aduanera, con el objeto de no permitir laguna al respecto, nos dice, que cuando también en

el tráfico postal, la autoridad o empleados del correo - descubran la remisión o envío de mercancías extranjeras, lo informará a la autoridad aduanera.

El artículo 7º de la ley aduanera dice que las mercancías podrán introducirse al territorio nacional o extraerse del mismo, además de otros tráficos, por la vía postal. El manejo de las mercancías por vía postal, esta a cargo del correo, con la vigilancia y control de la - autoridad aduanera.

La función de las oficinas postales respecto del tráfico de mercancías es el siguiente:

- Abrir las valijas postales procedentes del extranjero en presencia de las autoridades aduaneras, quienes a su vez registrarán los bultos y firmarán con los empleados del correo, las formas postales respectivas.
- Presentar las mercancías a las autoridades aduaneras para su reconocimiento, clasificación arancelaria, valoración y determinación de créditos fiscales.
- Entregar a los interesados las mercancías una vez que hayan cumplido con las obligaciones en materia de requisitos y restricciones.
- Recibir el pago de los créditos fiscales y demás - prestaciones que se causen con motivo de la importación y exportación de mercancías.
- Informar a la autoridad aduanera, cuando por vía - postal se remitan al país o se envíen al extranjero mercancías cuya importación o exportación este prohibida. - Al respecto, el artículo 64 del reglamento de la ley aduanera nos dice:

"Cuando por la vía postal se remitan al país o envién al extranjero, mercancías cuya importación o exportación este prohibida, los funcionarios o empleados del correo lo informarán a la autoridad aduanera, para que esta solicite que queden a su disposición."

Las mercancías prohibidas, como lo mencionamos, son las que de ninguna manera pueden ser objeto de comercio y que son distintas a las restringidas, ya que para ser importadas o exportadas, necesitan de la autorización previa de la autoridad competente.

La autoridad competente, es la Secretaria de Comercio y Fomento Industrial, quien conforme al artículo 34, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esta facultada para: formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país.

Las mercancías prohibidas, son fijadas por la mencionada Secretaria de Estado, tomando como base la situación económica del país y del mercado nacional de producción; a estas se les denomina mercancías de "negativa automática".

En el Diario Oficial de la Federación del día 17 de septiembre de 1985, se publicó la circular número 1 en materia de permisos de importación y exportación, mercancías cuyas solicitudes de permisos de importación se negarán automáticamente. La circular mencionada, contiene una lista detallada de las mercancías cuya importación se negará automáticamente, la cual podrá aumentarse o disminuirse cuando las condiciones económicas del país así lo requieran.

En términos generales,las mercancías prohibidas, son los bienes suntuarios prescindibles, como:lengua-- dos, salmones, merluzas secas o ahumadas, flores frescas,nueces, aceitunas, mostaza, ciruelas, manzanas, -- frutas congeladas, mazapanes, turrones, vinos genero-- sos, aquamiel , rones, peletería manufacturada, sedas, linóleos, vajillas, vidriería artística, cristales cortados, piedras preciosas, perlas finas, afiladores, -- abridores de lata, grifos automáticos, hornos, tostadores, lavadoras automáticas, relojes electrónicos, pianos, órganos, bicicletas, triciclos, piezas de hueso,-- marfil y concha, televisores etc.

Sin embargo la tenencia o la posesión de dichas mercancías no significa necesariamente que tenga que instruirse procedimiento administrativo, ya que alguna de ellas pueden estar amparadas legalmente. La circu-- lar a la que hemos hecho referencia nos dice:

- Cuando las mercancías resulten estrictamente necesarias, y sean importadas por personas físicas --- empresas o industrias prestadoras de servicios,-- instituciones educativas y de asistencia, siempre y cuando no se produzcan en el país, para uso propio, actividades productivas de investigación, -- educación, industria turística, etc.

- Cuando se trate de mercancías incluidas en compromisos de nuestro país.

- Cuando se trate de mercancías de uso generalizado, conforme a programas de compensación de importa -

ciones contra exportaciones.

- Cuando se trate de muestras o prototipos en cantidades estrictamente justificables para el desarrollo del producto nacional. No se otorgará para abrir o desarrollar mercados.

De estas excepciones conoce la propia Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; sin embargo de otras conoce y resuelve la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El artículo 46, fracción VI de la ley aduanera dice que no se pagarán los impuestos al comercio exterior por la entrada al territorio nacional o la salida de este, los equipajes de los pasajeros en viajes internacionales. El artículo 107 de reglamento de la ley aduanera, nos dice que los conductores y tripulantes de los medios de transporte que efectúen el tráfico internacional de mercancías, solo podrán traer del extranjero o introducir al país libre del pago de los impuestos al comercio exterior, sus ropas y efectos usados de uso personal. La Regla Séptima de Carácter General en Materia Aduanera señala que las mercancías exentas del pago de los impuestos al comercio exterior, haciendo la distinción entre residentes en el país y residentes en el extranjero:

- Residentes en el país:
  Ropa , calzado, artículos de aseo y de tocador, de uso personal, en cantidad proporcional al tiempo en que dure su viaje, cámara fotográfica o cinematográfica, 12 rollos de película, 20 libros, tres litros de vino o licor, 20 cajetillas de cigarros, medicamentos, velices en que se contenga la mercanías,etc.

- Residentes en el extranjero:

  Aparato de televisón portátil, de radio, 20 discos o cassettes, un instrumento musical, tienda de campaña, bote sin motor, juegos de avío para pesca, diversos objetos cuya cantidad no exceda de 100 dólares , además de los artículos que le son permitidos a los residentes nacionales.

La autoridad aduanera mediante notas a las disposiciones de la Regla Séptima ya mencionada, señala que se consideran artículos prohibidos, las drogas y estupefacientes, y los bienes suntuarios prescindibles, porcelanas, cristales cortados, marfil, etc.

SECUESTRO DE MERCANCIAS EXTRANJERAS POR AUTORIDADES DISTINTAS A LA ADUANERA.

El artículo 174 del reglamento de la ley aduanera, en su párrafo tercero nos dice: Que siempre que otras autoridades secuestren mercancías de procedencia extranjera con motivo de la presunta comisión de infracciones aduaneras, las entregarán a las autoridades aduaneras competentes, para tramitar y resolver el procedimiento administrativo de investigación y audiencia, dentro de un plazo que no exceda de 48 horas a partir del secuestro.

Las otras autoridades distintas a las aduaneras, que aprehendan mercancías de origen extranjero, serán consideradas como aprehensores, en los términos del artículo 177 del reglamento de la ley aduanera que al respecto dispone:

" Para los efectos del artículo anterior, se considerarán:

II. Aprehensor:

a) De mercancías materia de estas infracciones, a quien las capture y entregue o asegure a disposición de la autoridad fiscal federal, y

b) De personas, a quien detenga a presuntos responsables de contrabando y los ponga a disposición de las autoridades competentes."

A continuación transcribimos textualmente un proyecto de coordinación en materia aduanera entre la Secretaría de Hacienda y diversas autoridades federales, en lo relativo a la detención de mercancías extranjeras:

"BASES DE COORDINACION QUE SUSCRIBEN LAS SECRETARIAS DE GOBERNACION, DEFENSA NACIONAL Y MARINA, ASI COMO LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA, CON LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, EN LOS TERMINOS DEL ARTICULO 25 DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

A N T E C E N T E S

CONFORME A LO DISPUESTO EN LOS ARTICULOS 31 FRACCION V DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, 2º, 3º y 116 DE LA LEY ADUANERA; 4º y 6º DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, CORRESPONDE A ESTA DEPENDENCIA ENTRE OTRAS, LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS RELATIVAS A LA ENTRADA O SALIDA DE MERCANCIAS DEL TERRITORIO NACIONAL; DIRIGIR LOS SERVICIOS ADUANALES DE INSPECCION, VERIFICACION, COM

PROBACION Y VIGILANCIA, INCLUYENDO LA VIGILANCIA AEREA ADUANERA, EN FORMA PERMANENTE, SOBRE EL MANEJO, TRANSPORTE O TENENCIA DE MERCANCIAS, EN LOS RECINTOS FISCALES Y FISCALIZADOS; EN LAS AGUAS TERRITORIALES Y PLAYAS MARITIMAS,- EN LA ZONA ECONOMICA EXCLUSIVA Y ADYACENTE AL MAR TERRITORIAL; EN LOS AEROPUERTOS; EN UNA FRANJA DE 20 KM DE ANCHO PARALELA Y ADYACENTE A DICHAS PLAYAS. SECUESTRAR -- DENTRO DE DICHOS LUGARES Y ZONAS MENCIONADAS LAS MERCANCIAS Y MEDIOS DE TRANSPORTE EN QUE SE CONDUZCAN, CUANDO SE PRESUMA UNA VIOLACION A LA LEGISLACION ADUANERA; Y -- DICTAR LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS QUE SE REQUIERAN CUANDO EXISTAN CAUSAS QUE IMPIDAN EL CUMPLIMIENTO DE LAS PREVENCIONES DE DICHA LEGISLACION.

PARA QUE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO PUEDA LLEVAR A CABO CON MAYOR EFICACIA ESAS ATRIBUCIONES QUE TIENE SEÑALADAS, FRECUENTEMENTE DEBE SOLICITAR EL AUXILIO DE OTRAS AUTORIDADES DE LA FEDERACION O DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, QUIENES EN LOS TERMINOS DE LA LEGISLACION ADUANERA ESTAN FACULTADAS A PROPORCIONAR, EN - FORMA COORDINADA, LA COOPERACION QUE SE LES DEMANDA DE - ACUERDO CON SUS FACULTADES LEGALES.

EN BASE A LO DISPUESTO EN LOS ARTICULOS 27 FRACCION IV DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, 4º, 6º FRACCION V Y 16 DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION, COMPETE A ESTA DEPENDENCIA EL MANEJO DE LA DIRECCION FEDERAL DE SEGURIDAD Y ---- PROPORCIONAR LA COPERACION QUE LE SEA REQUERIDA POR O--- TRAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO FEDERAL PREVIO ACUERDO - CON EL TITULAR.

DE ACUERDO CON LO PREVISTO EN LOS ARTICULOS 29 FRACCIONES I Y XIX DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL; 4º, 5º, FRACCION XV, 10 FRACCION XXIX, 7º FRACCION IX y 14 FRACCION XII DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL, A ESTA LE COMPETE EL MANEJO DEL EJERCITO Y FUERZA AEREA MEXICANAS Y PROPORCIONAR LA COOPERACION QUE LE SEA SOLICITADA POR OTRAS DEPENDENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL.

CONFORME A LO ESTABLECIDO EN LOS ARTICULOS 30 FRACCIONES IV Y VII DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL; Y 6º, 7º Y 9º FRACCIONES I, III, XIII, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE MARINA, CORRESPONDE A ESTA LA SOBERANIA EN AGUAS TERRITORIALES; LA VIGILANCIA DE LAS COSTAS DEL TERRITORIO, VIAS NAVEGABLES, ISLAS NACIONALES Y LA ZONA ECONOMICA EXCLUSIVA, ASI COMO EJERCER EL MANDO SUPREMO DE LA ARMADA;ORGANIZAR Y ADMINISTRAR EL SERVICIO DE POLICIA MARITIMA Y EJERCER SUS ATRIBUCIONES EN FORMA COORDINADA EN COLABORACION RECIPROCA CON OTRAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO FEDERAL.

EN LOS TERMINOS QUE DISPONEN LOS ARTICULOS 2º FRACCION V, 20 Y 22 DE LA LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA, 3º Y 26 FRACCION VIII DE SU REGLAMENTO, A ESA DEPENDENCIA LE COMPETE, ENTRE OTRAS ATRIBUCIONES, PERSEGUIR LOS DELITOS DEL ORDEN FEDERAL; AUXILIAR A OTRAS AUTORIDADES QUE LEGALMENTE LO REQUIERAN, EN EL DESEMPEÑO DE SUS ACTIVIDADES COMPATIBLES, PROPORCIONAR LA COOPERACION TECNICA QUE LE SEA SOLICITADA; Y EL MANEJO Y DIRECCION DE LA POLICIA JUDICIAL FEDERAL.

PARA EVITAR LA DUPLICIDAD E INTERFERENCIA DE ATRIBUCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS LAS OTRAS AUTORIDADES,- LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO ESTABLECE, - CON LAS SECRETARIAS DE GOBERNACION, DEFENSA NACIONAL, MARINA, ASI COMO CON LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA, LAS SIGUIENTES:

BASES DE COORDINACION PARA LA COOPERACION TECNICA ENTRE DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO FEDERAL:

I.- LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO A TRAVES DE LA DIRECCION GENERAL DE ADUANAS, CUANDO A SU - JUICIO SEA NECESARIO SOLICITAR DE LAS SECRETARIA DE GOBERNACION, DEFENSA NACIONAL, MARINA, O EN SU CASO LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA, LA COOPERACION QUE SE REQUIERA PARA EL CUMPLIMIENTO DE SUS FUNCIONES. LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PUBLICOS A QUIEN SE HAGA LA SOLICITUD, EN LA ESFERA DE SUS RESPECTIVAS COMPETENCIAS Y CUANDO LAS AUTORIDADES ADUANERAS LO SOLICITEN, DEBERAN AUXILIARLAS PARA EL EFICAZ CUMPLIMIENTO DE LAS ATRIBUCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS. ASIMISMO, ESTARAN OBLIGADAS A DENUNCIARLES LOS HECHOS DE QUE TENGAN CONOCIMEINTO SOBRE PRESUNTAS O REALES INFRACCIONES A LA LEGISLACION ADUANERA Y PONER A SU DISPOSICION EN FORMA INMEDIATA LAS MERCANCIAS, MEDIOS DE TRANSPORTE E INFRACTORES, SI ESAS OBRAN EN SU PODER Y ESTAN BAJO SU CUSTODIA. PARA TAL EFECTO LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, CONSIDERARA A LOS COMANDANTES DE LAS UNIDADES DE LAS DEPENDENCIAS RESPECTIVAS, COMO COMANDANTES HONORARIOS DEL RESGUARDO ADUANAL MEXICANO, SIN REMUNERACIONES DE SU PARTE Y PROPORCIONARLES LA CAPACITACION EN MATERIA ADUANERA, - ESPECIALMENTE EN LA MATERIA DE INFRACCIONES Y SANCIONES,

PARA LO CUAL INCREMENTARA LOS PROGRAMAS RESPECTIVOS POR CONDUCTO DE LA DIRECCION GENERAL DE ADUANAS.

II.- LA SECRETARIA DE GOBERNACION A TRAVES DE LAS DEPENDENCIAS QUE SEÑALA, SE COORDINARA CON LA DIRECCION GENERAL DE ADUANAS, PARA TODAS AQUELLAS ACCIONES DE COOPERACION EN LA CAMPAÑA PARA COMBATIR EL CONTRABANDO EN TERRITORIO NACIONAL Y LLEVAR A CABO LAS INVESTIGACIONES NECESARIAS PARA LOGRAR ESTE FIN.

III.- LA SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL, EN USO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIERE LAS DISPOSICIONES LEGALES CORRESPONDIENTES A COADYUVAR A UNA MAYOR CAMPAÑA DE AUXILIO A LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, A TRAVES DE LA DIRECCION GENERAL DE ADUANAS, EN LA CAMPAÑA PARA COMBATIR EL CONTRABANDO POR AIRE Y ASIMISMO A LA -- LOCALIZACION Y DESTRUCCION DE LAS PISTAS CLANDESTINAS -- QUE CON LA COLABORACION DE LAS AUTORIDADES DE LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES SE LOCALICEN EN TE-- RRITORIO NACIONAL.

IV.-LA SECRETARIA DE MARINA NACIONAL, EN COORDINA-- CION CON LA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, A TRAVES DE - LA DIRECCION GENERAL DE ADUANAS, COLABORARA PARA COMBA-- TIR EL CONTRABANDO EN LAS COSTAS DEL TERRITORIO NACIONAL PUERTOS, VIAS NAVEGABLES, AGUAS TERRITORIALES, EN LOS -- TERMINOS DE LAS DISPOSICIONES LEGALES VIGENTES SOBRE LA MATERIA, ASI COMO EN LA ZONA ECONOMICA EXCLUSIVA CONFORME A LAS LEYES Y TRATADOS INTERNACIONALES, PARA TAL EFECTO CUANDO EL CASO LO REQUIERA, LA SECRETARIA DE MARINA, SOLICITARA A LA DE HACIENDA LA PRESENCIA DEL PERSONAL ADUANERO A BORDO DE LAS UNIDADES NAVIERAS CORRESPONDIEN-- TES Y ASI PUEDA LLEVAR A CABO ACCIONES CONJUNTAS PARA EL

MEJOR LOGRO DE LOS FINES QUE PERSIGUEN.

V.- LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA, EN USO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIEREN LAS DISPOSICIONES LEGALES CORRESPONDIENTES, SE COORDINARA EN EL INTERCAMBIO DE INFORMACION Y DE ACCIONES PARA QUE ESTAS SE REALICEN CONJUNTAMENTE SIN INTERFERIR EN SUS ATRIBUCIONES LEGALES, QUE CADA UNA DE ELLAS TIENEN Y COPERARAN EN LA CAMPAÑA DE DESTRUCCION DE PISTAS CLANDESTINAS PARA LOGRAR ABATIR EL CONTRABANDO POR LA VIA AEREA.

VI.- LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, SE COMPROMETE A TRAVES DE LA DIRECCION GENERAL DE ADUANAS A EFECTUAR EL PAGO OPORTUNO DE LAS PARTICIPACIONES QUE OBTENGA EL PERSONAL DE LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO FEDERAL QUE SUSCRIBAN ESTAS BASES DE COORDINACION, EN LOS TERMINOS QUE SEÑALA LA LEGISLACION ADUANERA EN VIGOR, Y A SUFRAGAR LOS GASTOS COMPROBADOS QUE SE EFCTUEN DIRECTAMENTE POR LA INVESTIGACION, APREHENSION O MANIOBRAS CON LAS MERCANCIAS APREHENDIDAS, ESTOS SE RESARCIRAN DEL "FONDO DE PREVISIONES" QUE MANEJA LA DIRECCION GENERAL DE ADUANAS, POR LO QUE TOCA A LOS DEMAS GASTOS CADA DEPENDENCIA QUE SUSCRIBE EL PRESENTE DOCUMENTO PAGARA CON CARGO A SUS PARTIDAS PRESUPUESTALES CORRESPONDIENTES, LAS EROGACIONES QUE SE ORIGINEN CON MOTIVO DE LA EJECUCION DE LOS PLANES Y ACCIONES.

VII.- DE LAS PRESENTES BASES DE COORDINACION SE EXTIENDEN, FIRMANDO PARA CONSTANCIA LOS QUE INTERVINIERON Y SURTIRAN EFECTOS A PARTIR DEL DIA SIGUIENTE DE SU FIRMA: ESTAS BASES PODRAN REVISARSE, ADICIONARSE Y MODIFICARSE DE COMUN ACUERDO POR LAS DEPENDENCIAS QUE INTER-

VIENEN." (26)

En el convenio de referencia, participaría como testigo de honor, el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

5.1.6.- MEDIDAS PRECAUTORIAS DE ASEGURAMIENTO.

Hemos mencionado que el embargo y el secuestro son medidas de aseguramiento precautorias en el procedimiento administrativo de investigación y audiencia, así como y en que casos procede aplicar cada figura jurídica.

Sin embargo, creemos que para la materia aduanera, solo debiera utilizarse el término "secuestro". Cuando la autoridad aduanera descubre mercancías extranjeras sin acreditar su legal estancia en el país, procede a sustraerla del dominio del particular para asegurar su control, y esto en estricto sentido, es lo que conoce como secuestro.

Aunque el Código Fiscal de la Federación vigente no utiza en forma expresa el termino "secuestro", si hace referencia al aseguramiento del control de las mercancías entranjeras; así pues, el artículo 44, fracción II del Código Fsical de la Federación nos dice:

(26) PROYECTO DEL CONVENIO DE COORDINACION TECNICA EN MATERIA ADUANERA. DIRECCION GENERAL DE ADUANAS. - - S.H.C.P. México. Abril. 1984.

"En los casos en que al presentarse los visistadores al lugar en donde deba practicarse la diligencia, descubran bienes o mercancías cuya importación, tenencia, producción, explotación, captura o transporte deba ser manifestada a las autoridades fiscales o autorizada por ellas, sin que se hubiera cumplido la obligación respectiva, los visitadores procederán al aseguramiento de dichos bienes o mercancías."

El artículo 152 del propio Código también nos dice:

"En el caso de actos de inspección y vigilancia, se procederá al aseguramiento de los bienes cuya importación debió ser manifestada a las autoridades fiscales o autorizadas por estas, siempre que quien practique la inspección esté facultado para ello en la orden respectiva"

No existe justificación para utilizar el término "embargo", para la retención de las mercancías extranjeras cuyo valor no exceda de $30,000.00 (treinta mil pesos),en virtud de que el valor de las mercancías está determinando a la figura jurídica del embargo, y que como lo analizaremos más adelante, el correcto es el de secuestro.

Podemos encontrar justificación para aplicar el término secuestro , con base en lo que dispone el artículo 157 del C.F.F., Código Fiscal de la Federación vigente. El embargo se trabará respecto de los bienes que a juicio de la autoridad garanticen mejor el interés de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respetando los bienes que tanto el derecho civil, como el fiscal exceptúan para el embargo y que son, los personalisimos, los libros, ins-

trumentos, mobiliario indispensable para el ejercicio de la profesión, arte u oficio a que se dedique el tenedor; la maquinaria, enseres, semovientes de las negociaciones, en cuanto fueren necesarios para su actividad ordinaria.

Sin embargo, esta excepción no es válida para la materia aduanera, ya que el artículo 2º de su propia ley nos dice:

"Para los fines de esta ley se consideran mercancías, los productos, artículos, efectos y cualesquier otros bienes, aun cuando las leyes los consideren inalienables o irreductibles a propiedad particular."

Ahora bien , si a un tenedor o propietario de un equipo fotográfico profesional, radiológico, instrumentos de medición, amplificadores, aparatos musicales, equipo dental, etc, de origen extranjero, jamás podrá argumentar y hacer válido para suspender o evitar que se practique un embargo o secuestro según corresponda en términos de la ley aduanera, que son artículos de los exceptuados por el artículo 157 del Código Fiscal de la Federación, cuando sean material o equipo de trabajo. (Fracciones III y IV del mencionado artículo.)

Para la materia aduanera, solamente podrá suspenderse o dejarse de practicar un embargo o secuestro de mercancías, cuando se presente la documentación que acrédite la legal estancia de la mismas en el país.

El embargo para la materia fiscal, es el medio para hacer - efectivos los créditos fiscales exigibles y el importe - de sus accesorios legales:

"La falta de pago de un crédito fiscal en el momento en que el deudor es requerido por el ejecutor de la - Oficina Federal de Hacienda, da lugar a que en el acto - se lleve a cabo el aseguramiento de los bienes del omiso, en cantidad suficiente para garantizar la suerte principal y sus accesorios e impedir que pueda disponer de --- ellos. Este aseguramiento es el embargo, y para que proceda se requiere la existencia de un crédito, definitivo y exigible, y que la orden para realizar esta diligencia sea notificada personalmente con las formalidades del Código Fiscal exige para este tipo de notificaciones." - (27)

Como lo analizaremos más adelante, el Procedimiento Administrativo de Investigación y Audiencia en materia aduanera, se inicia con la notificación que se hace al - particular mediante acta de embargo o de secuestro según sea el caso; este procedimiento tiene como objeto, la determinación de la obligación tributaria, ya que en su resolución se establece la existencia o no de la obliga -- ción fiscal y de las circunstancias relacionadas con esta mediante la vía de la calificación.

Que el procedimiento aduanero, al ser administrativo, está conformado de una serie de actos y formalidades

(27) DELGADILLO Gutierrez Luis Humberto. Op. cit. pág. 171.

que tienen la finalidad de determinar la comisión de infracciones, créditos fiscales y establecer si las mercancías han pasado a propiedad del fisco federal. Al respecto de este proceso formativo, el autor Mario Pugliese,-- nos dice:

"La vida de la relación del impuesto se inicia con el acto de promulgación de la Ley impositiva, pero se -- prolonga o integra a través de una larga serie de actos jurídicos enmarcados dentro de los cuadros de las legislaciones positiva y de la adjetiva y que siguen su curso procesal hacia la calificación hasta llegar al cobro. -- Solo puede entenderse la fisonomía propia de la obliga-- ción tributaria si se tiene en cuenta todas las relaciones jurídicas y metajurídicas que enlazan al Estado y á los contribuyentes, desde que se crea la norma legal en que se originan, hasta el momento en que la Ley se aplica finalmente mediante el cobro del tributo." (28)

Lo que es cierto, es que cuando la autoridad aduanera desposee de las mercancías, lo hace con la finalidad de asegurar el manejo de las mismas, protegiendo en forma directa el mercado nacional de producción y al fisco federal. Esa desposesión o retención será provisional, en tanto no exista resolución que le de el cáracter de - definitiva, hecho que se causa cuando se determina procesalmente la existencia de un crédito fiscal dejado de pagar.

(28) Pugliese, Mario. Op. cit. pág. 246.

Por ello, es necesario que se suprima el término embargo en el procedimiento administrativo de investigación y audiencia en materia aduanera, para sustituirlo por el de secuestro, como lo hacen los artículos 19 y 45 de la propia ley aduanera:

"Causarán abandono a favor del Fisco Federal las mercancías que se encuentran en depósito ante la aduana, en los siguientes casos:

f) Las que hayan estado secuestradas por las autoridades aduaneras con motivo de la tramitación de un procedimiento administrativo o judicial."

"....En los casos previstos por esta ley, las autoridades fiscales las retendrán o procederán a perseguirlas o secuestrarlas, a menos que se compruebe que han sido satisfechas dichas obligaciones y créditos."

5.2.- EL PROCESO ADUANERO.

El procedimiento aduanero, y los documentos en -- los que se declara la posesión de las mercancías de origen extranjero constituyen el primer acto, con el cual se inicia la relación jurídica aduanera.

"Podemos definir la declaración aduanera como el primer acto de voluntad del sujeto pasivo o de su re--- presentante por el cual se pone de manifiesto a la administración que se ha dado a su juicio los elementos necesarios para someter a las mercancías en ellas contenidas a uno de los regímenes aduaneros legales y se solicita la comprobación de los datos y la autorización de la Aduana en tal sentido."

Estos documentos, plasman la intención del interesado para actuar conforme lo establecido por la ley; - asumen el papel de una solicitud, que sirve para poner en movimiento la actividad de la administración; facilita la inspección aduanera, previene el contrabando, - ya que al ser declarada la mercancía extranjera, ya no - puede ser objeto de contrabando, salvo cuando la declaración sea falsa.

Hablar de los documentos relativos a la legal entrada al país o salida del mismo de mercancías extranjeras o nacionales, respectivamente, es relevante para el

tema que estamos estudiando, en virtud de que el cumplimiento de la obligación de declarar las mercancías, pone de manifiesto a la autoridad aduanera el hecho del paso por la línea aduanera de mercancías, el destino de estas además de que doctrináriamente representa una de las primeras fases del procedimiento administrativo aduanero de despacho de mercancías.

La declaración del interesado sobre la posesión, uso, manejo y destino de mercancías fuera o dentro de los límites de la línea aduanera, ya sea que se trate de importación o exportación es como su nombre lo indica, una declaración que, no obstante de que no impone límites para que la autoridad aduanera ejerza en cualquier tiempo sus facultades de revisión, o como lo señalan diversos autores, que la declaración del interesado produce efectos jurídicos administrativos que no tienen la categoría de negocios jurídicos, pues la declaración, es solo un presupuesto de hecho, de la actuación de la administración, constituye también un presupuesto de hecho para que la administración aduanera actúe en los términos que señala la ley de la materia, para cuando esta sea falsa o la misma no se haga.

Cuando la declaración es falsa, es posible aplicar a contrario sensu, el principio que reza:

"La administración aduanera, no puede, si la actuación comprobadora o inspectora coincide con lo declarado, negar el despacho de la mercancías" (que ésta se importe o se exporte)." Lo anterior confirma el hecho de que la declaración es de carácter enunciativo y no constitu-

tiva.

La no declaración o la declaración falsa, es la --- tesis que presúntamente se está cometiendo alguna de las infracciones señaladas en la ley.

Sabemos que en materia aduanera, el hecho imponible es la importación o exportación de mercancías. Estas operaciones, son procedimientos complejos que no se agotan - en un solo momento ya que es necesario que se cumpla con una serie de requisitos y formalidades. Así pues, podemos decir que el hecho imponible en materia aduanera, empieza cuando el medio de transporte cruza los límites del territorio nacional (entrada o salida), se solicita el despacho, se efectúa el reconocimiento de las mercancías, la - liquidación, pago de los impuestos correspondientes o su garantía legal, y concluye con la salida de las mercan--- cías para su incorporación definitiva al mercado nacional.

Hemos mencionado que las zonas de inspección y vigilancia aduanera, son las lineas que enmarcan al territorio aduanero, separándolo de otros de distinta jurisdicción,- cuya función es la de evitar el comercio y la tenencia -- ilegal de marcancías:

"De aqui nace la necesidad de establecer una zona,- en la primera parte del territorio aduanero que las mer-- cancías atraviezan, es decir desde la línea aduanera ha - cia el interior, dentro de la cual la circulación y tenencias de las mismas están sujetas a ciertos requisitos pa-

ra impedir el fraude aduanero." (29)

Cuando se cruzan o traspasan mercancías del linde aduanero del territorio nacional, se está dando vida al hecho imponible, mismo que subsiste, aún cuando no se -- cumplan con los demás requisitos y formas señaladas en la ley aduanera.

Sin embargo, hay que tomar en consideración que los impuestos aduaneros no se aplican a todo el territorio -- sometido a la soberanía del Estado, sino a zonas especiales, de inspección y vigilancia aduanera, de las que ya se ha hecho mención: por ello, no puede considerarse como legálmente introducida en el país a cualquier mercancía - por el solo hecho de haber traspasado la línea aduanera - y encontrarse dentro del territorio aduanero, asi como para extender a todo el territorio aduanero exigencias rígidas para la circulación o tenencia de las mercancías, ya que solamente se pondrían trabas al desarrollo del comercio, causando peores perjuicios a la economía del país -- que los que ocasionaría el comercio ilícito de mercan -- cías.

La existencia de importaciones y exportaciones he-- chas al margen de la ley, es inminente y su práctica re-- percute en forma negativa tanto para el fisco federal, -- como para la industria nacional, puesto que perjudican el

(29) SANCHEZ, Idelfonso y otros. "estudios Aduaneros - Concepto y Naturaleza Jurídica de las Instituciones Aduaneras." Ed. Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Hacienda. España 1977. pág 190.

desarrollo del país, no solo por los impuestos y derechos que deja de percibir el Erario Federal, sino porque al -- periudicarse la industria y el comercio nacionales, se - limita y disminuye la creación de nuevas fuentes de trabajo. Por esto, es importante la función de inspección y vigilancia que realizan las autoridades aduaneras.

En esta parte, analizaremos, lo concerniente a los requisitos y formalidades del procedimiento administrativo de investigación y audiencia en cuanto al punto de vista procedimiental se refiere.

Debemos entender al "proceso", como el conjunto de - actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legálmente tutelado. Para diversos autores, el proceso, es sinónimo de - juicio.

"El juicio está constituido por un debate entre partes en el que ambas exponen ordenádamente sus puntos de - vista; mediante pruebas que son medios de verificación de las proposiciones de las partes, y mediante decisiones de tribunal que proveen al impulso y resuelven los conflic-- tos surgidos."

Sin embargo, el proceso está formado de diversas etapas de entre las que se pueden señalar como las más importantes, la instrucción, periodo probatorio, juicio, -- etc.

5.2.1.- LA INSTRUCCION.

En la primera parte de este capítulo, hemos hecho mención del procedimiento de comprobación, es decir, -- cuando por oficio o iniciativa de la adminsitración, o- denuncia, se conoce y presume la comisión de alguna in- fracción a la legislación aduanera, hecho que genera - la instrucción de un procedimiento administrativo, lla- mado de investigación y audiencia, que a la vez, finali za con el levantamiento de actas o informes en cuyo con tenido se plasma la necesidad de ofrecer a la adminis- tración, autoridad aduanera, elementos necesarios para presumir alguna falta a los procedimientos señalados en la ley.

Así pues, el artículo 170 del Reglamento de la - Ley Aduanera señala, en su fracción I, que el procedi-- miento administrativo de investigación y audiencia se inicia:

"Notificando al particular, mediante acta, las mer- cancías a que se refiere la fecha, hora, lugar y demás circunstancias en que fueron descubiertas, asi como la autoridad ante la que deberán presentar el escrito pre- visto en la fracción III."

Como lo mencionamos, las actas a que se refiere - el artículo 170 , fracción I del Reglamento de la Ley - Aduanera, son de embargo, secuestro, o las que llegaren a levantar otras autoridades distintas a las aduaneras.

Estas actas, con las que se da inicio al procedi miento administrativo aduanero, son turnadas a las adua

nas, conforme a su circunscripción territorial, por las comandancias del resguardo de las propias aduanas, las jefaturas del resguardo aduanal de zona, jefaturas de sala de revisión de los aeropuertos internacionales y por autoridades federales o municipales; asi pues, el reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece:

" Compete a las aduanas, dentro de su circunscripción territorial, tramitar y resolver el procedimiento administrativo de investigación y audiencia en materia aduanera." (30)

A continuación, mencionaremos las circunscripción territorial o jurisdicción de algunas aduanas del país:

Aduana de Agua Prieta, Son.: Con jurisdicción desde el puente llamado "Anivacachi", 22km. al oriente del poblado denominado Naco, hasta otro que se encuentra a 72 km. al oriente de Agua Prieta, y en que está localizado el monumento 65 de la línea divisoria internacional.

Aduana de Ciudad Hidalgo, Chis.: Con jurisdicción desde el lugar llamado La Nueva, inclusive hasta la desembocadura del rio Suchiate y siguiente por la costa del océano.

(30) Regalmento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Artículo 136, fracción XV. México, 1986.

Aduana de Ciudad Juárez, Chih.: Con jurisdicción - desde el puente situado en la línea divisoria internacional, frente al lugar denominado Malpaís, a 30 km. al oriente de Palomas hasta la población de Pilares y 280 Km al oriente de Juárez inclusive.

Aduana de Coatzacoalcos, Ver.: Su jurisdicción, va desde Barra de San Tecomapan, inclusive hasta el punto - denominado Trinidad y el puerto de Minatitlan.

Aduana de Ensenada B.C.: desde el punte de San Hipólito inclusive hasta el vértice que forman las línea - divisoria internacional y la costa de Baja California.

Aduana Interior de Guanajuato Gto.: Con circunscripción territorial en toda esa entidad federativa.

Aduana de Nuevo León: Con jurisdicción en todo el territorio de Nuevo León, excepto en una franja de 20 Km paralela a la línea divisoria internacional que comprende la jurisdicción de la Aduana de Nuevo Laredo.

Aduana de Mazatlan, Sin.:Desde el punto Mita inclusive hasta el punto denominado Agialiampo en los límites de los Estados de Sinaloa y Sonora.

Aduana de México, D.F.: Con jurisdicción en la Cd. de México y toda el área del Distrito Federal.

En el título sexto, capítulo segundo del Reglameno de la Ley Aduanera, están comprendidas las normas que regulan al procedimiento administrativo de investigación y audiencia. El procedimiento se inicia con la notificación que se haga al particular de la fecha, hora, lugar y demás circunstancias en que fueron descubiertas las -- mercancías objeto de la presunta infracción.

La notificación, se hace mediante acta circunstanciada que levanten las autoridades fiscales, en ejercicio de sus facultades de inspección y vigilancia.

El acta por la cual se hace la notificación al particular de que se ha iniciado el procedimiento administrativo de investigación y audiencia, puede ser de embargo, de secuestro, según proceda en los términos de la legislación aduanera.

Conforme a nuestro régimen legal, los miembros del resguardo aduanal, remiten a la aduana competente, según ámbito de competencia territorial mediante un oficio, el acta de secuestro o embargo de las mercancías objeto de - una presunta infracción, debídamente firmada por todos - los que en ella legálmente participaron y ponen las mercancías a disposición de la misma, firmando dicha comunicación el comandante del resguardo aduanal, ya sea este- aéreo, terrestre dependientes de las aduanas, o de las jefaturas de zona del resguardo en el país. Como ya se - mencionó, el procedimiento administrativo carece de normas preestablecidas y propias por lo que se tiene que recurrir en forma supletoria, a los aspectos generales del procedimiento ordinario civil. Atendiendo a lo anterior,

podemos afirmar, que el procedimiento aduanero esta formado por una primera fase de preparación, en la que se - preparan todos los datos y elementos necesarios para que la autoridad aduanera pueda resolver conforme a derecho.

Esta fase preparatoria o de instrucción, se divide en varias etapas:

a) etapa postulatoria.

b) etapa probatoria.

c) etapa de investigación.

"La existencia de una secuencia de etapas en todo proceso también es una característica general. Es verdad que en términos generales dichas etapas no necesariamente suelen ser idénticas, de un tipo de proceso a otro.- Pero es indudable, que existe de todas suertes una primera gran etapa que podemos denominar de instrucción." (31)

Al principio de este capítulo, hicimos referencia- de la instrucción la cual es previa al proceso y que por tal se le da el nombre de previa, puesto que constituve- una etapa de averiguación de inspección y vigilancia: -- sin embargo, en esta parte nos referiremos a la instrucción que se desenvuelve como parte de todo procedimiento, y que para efectos de distinguirla de la primera, podemos llamarla intraprocesal.

(31) GOMEZ Lara Cipriano. Op. cit. pág 52.

".... La instrucción que concebimos como étapa - necesaria de todo proceso, no es la que conocemos en - derecho mexicano como la averiguación previa o instruc-- ción previa, sino la instrucción intraprocesal, es decir, aquella que se desenvuelve indudáblemente ya dentro del- proceso, por lo que la llamada instrucción previa, en -- oposición al plenario, en el derecho procesal penal, no- sería la instrucción a la que nos estamos refiriendo." (32).

5.2.2.- LA POSTULACION:

En el procedimiento civil, la étapa postulatoria,- constituye la fase en la que las partes en el proceso -- plantean sus pretenciones y resistencia, relatan los he- chos relacionados con la causa que dio origen al proceso, exponen lo que a sus intereses conviene y los fundamen- tos legales que consideran le son favorables.

En la materia aduanera y por lo que respecta al -- procedimiento administrativo de investigación y audiencia, la fracción tercera del artículo 170 del Reglamento de la Ley Aduanera señala que dentro de un plazo de 10 dias con tados a partir de la notificación a que se refieren las - fracciones primera y segunda, el particular podrá exponer por escrito lo que a su derecho convenga respecto de los

(32) GOMEZ Lara Cipriano. Op. cit. pág. 125.

hechos y omisiones a que la autoridad se refirió, con motivo de la presunta infracción.

" La evolución del principio de escritura surgido del de protocolización, es un fenómeno que se repite en la historia procesal. Así, el derecho romano de las épocas posteriores había desarrollado una demanda por escrito, el libelus conventionis: pero todas las demás obligaciones dentro de este procedimiento eran orales. Sin embargo parece que el hecho de la protocolización final condujo a la práctica de presentar también estas otras alegaciones desde un principio, por escrito."

Los trámites procedimentales, que implican necesáriamente una acción, la cual debe ser seguida bajo un sistema de forma oral o por escrito únicamente o por una combinación de ambos métodos. En el procedimiento administrativo aduanero de investigación y audiencia, se sigue el principio de escritura, donde la letra, constituye el medio de comunicación de las partes actuantes y las constancias de sus participaciones en el proceso.

El presunto infractor, deberá señalar sus manifestaciones respecto del secuestro o embargo precautorio de las mercancías, así como todas aquellas que le favorezcan respecto de la legal estancia o tenencia de las mercancía extranjeras. Cuando se trate de violaciones a la ley

aduanera dentro de las zonas de inspección y vigilancia permanente, deberán manifestar las causas por las cuales no acompañó la documentación legálmente exigidas, como facturas, pedimentos despachados, cartas de porte para - los transportistas, etc., explicar las causas de haber violado o burlado o tratado de burlar la vigilancia aduanera, el hecho de traer mercancías ocultas en los medios de -- transportes en que se conduzcan; fuera de las zonas de - inspección y vigilancia permanente, la manifestación de - ser adquirente de primera o segunda mano según sea el caso, sobre sus controles, libros de registro y contables,- sobre si las mercancías fueron afectas a una franquicia- especial y en su caso exhibir la documentación que así lo compruebe, etc. : todas estas manifestaciones deberán estar amparadas por documentos fehacientes que comprueben - la veracidad de lo declarado por el presunto infractor.

5.2.3.- FASE PROBATORIA.

Como lo mencionamos, dentro de los diez dias contados a partir del dia siguiente que surta efectos la notificación al particular de que se ha iniciado el procedi-- miento administrativo de investigación y audiencia, el - particular podrá exponer por escrito lo que a su derecho convenga, respecto de los hechos u omisiones a que se refiera la autoridad aduanera.

Todas estas manifestaciones, deberán estar amparadas por documentos o medios de prueba, que comprueben la-

veracidad de lo declarado por el presunto infractor, tal es así, que el propio artículo 170, fracción tercera, del Reglamento de la Ley Aduanera en su parte final señala:

" En dicho escrito ofrecerá las pruebas pertinentes vinculadas con los mismos."

Si dentro de este término no se llegasen a presentar u ofrecer las pruebas, el particular perderá el derecho - para hacerlo, y se le tendrá por conforme con los hechos o irregularidades que se le atribuyan.

Debemos entender por prueba, a la actividad procesal encaminada a la demostración de la existencia de un hecho o acto de su inexsistencia.

El Código Aduanero, estableció al respecto de los - medios de prueba, que la autoridad aduanera estaba obligada a la recepción de todas las pruebas eficaces que no -- fueran contrarias a la moral o al orden público, así como las que promuevan los interesados, aún cuando los mismos no fueran los expresamente admitidos por el derecho común.

Este mismo ordenamiento, estableció que las pruebas ofrecidas por el particular debían hacerse por escrito, - relacionando específicamente cada uno de los puntos o hechos controvertidos conforme a una serie de reglas que señalaba para el tipo y clase de pruebas ofrecidas: por -- ejemplo:

Prueba Testimonial: Debería indicar el nombre o nombres de los testigos con sus domicilios, así como el cuestionario respectivo. Cuando la autoridad señalara fecha -

para el desahogo de esa prueba, el presunto infractor - presentaría a sus testigos en el día y hora señalados, pues en caso contrario se tendría por desierta.

Prueba Pericial: Al ofrecer la prueba, debería de indicarse el nombre, domicilio y número de cédula profesional del perito designado y exhibir el cuestionario - al cual debería sujetarse el desahogo de la prueba.

Una vez ofrecidas las pruebas, se concedía un plazo de 60 días hábiles para su desahogo.

El procedimiento administrativo en materia aduanera en su fase probatoria, se encuentra regulado por lo que dispone el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación, que establece respecto de las pruebas en el procedimiento administrativo contencioso, que serán admitidas todas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolución. Para la prueba testimonial que constituye la declaración de terceros, a los que les -- consten los hechos sobre los que se examinan, y son por parte de personas ajenas a la relación sustancial del - proceso, mediante preguntas contenidas en interrogatorios que formula la parte que ofrece el testigo, el cual además, debe tener características de imparcialidad, no tener interés especial ni particular en el negocio que se ventila. El artículo 232 del Código Fiscal de la Federación vigente señala que para desahogar la prueba testimonial, se requerirá al oferente para que presente a los testigos y en caso de no poder presentarlos, se se-

ñalará día y hora para que comparezcan: de los testimonios, se levantará acta pormenorizada y podrán ser formuladas aquellas preguntas que estén relacionadas con hechos controvertidos. Cada testigo será examinado por separado y además no deberá tener trato con los testigos que aún estan por examinarse: la adopción de estas medidas, se hace con el objeto de no desvirtuar lo esencial del valor de la prueba testimonial que radica en que dos o más testigos hayan respondido a las mismas preguntas en forma paralela a lo que se llama "testigos conteste y conformes" en sus declaraciones, y si es al contrario, el testimonio se invalida. La prueba pericial o dictamen pericial, consiste en auxiliarse de un especialista quienes dan a la autoridad una opinión técnica sobre cada cuestión controvertida. Cuando los dictámenes periciales no coincidan, será necesaria la intervención de un perito tercero en discordia, quien entraña un elemento de equilibrio entre los peritos de las partes. El artículo 231 del Código Fiscal de la Federación vigente, señala que la prueba pericial debe sujetarse a las siguientes condiciones:Que después de diez dias contados a partir del auto que recaiga a la contestación de la demanda o de su ampliación, se requerirá a las partes para que presenten a sus peritos y reunan los requisitos correspondientes, acepten su cargo, y protesten su legal desempeño; posteriórmente, se señalará dia y hora para el desahogo de la prueba pudiendo pedir a los peritos todas las aclaraciones que estime conducentes: concederá a cada perito un plazo mínimo para que rinda su dictamen. Respecto de los peritos terceros

en discordia, señala la fracción IV de este artículo, el cual será designado por la autoridad fiscal competente.

Podríamos decir que la materia aduanera y en especial al procedimiento administrativo de investigación y audiencia, lo que se mencionó respecto de la prueba pericial tiene una gran aplicación, por lo siguiente:

El artículo 170, fracción II del Reglamento de la Ley Aduanera, establece que la autoridad aduanera practicará la clasificación arancelaria de las mercancías y se cerciorará de su valor, origen y procedencia, precisará las prohibiciones, restricciones y requisitos especiales a que, en su caso estén sujetas, lo cual dará a conocer al particular.

Como se mencionó en el capítulo primero de éste trabajo, el reconocimiento aduanero tiene por objeto examinar -- las mercancías para establecer su correcta clasificación arancelaria, la cual consiste en practicar un examen de las mercancías para conocer los requisitos específicos a que la misma se sujetará.

El abrogado Código Aduanero en su artículo 219 señalaba un procedimiento o recurso de inconformidad de - la clasificación arancelaria, concedía un plazo de 72 - horas para que se presentara un escrito a la aduana o- a la Dirección General de Aduanas, según hubiera emitido la resolución impugnada. Cuando se tratara de una resolución emitida por la Aduana, debería abrirse un incidente dentro del procedimiento administrativo, debiéndose formar un expediente con todas las constancias relativas al caso, agregando el original del pedimento --

tomaría las muestras de las mercancías, recibiría las pruebas ofrecidas, y remitiría el expedinte al la Dirección General de Aduanas.

Este recurso era válido para los despachos en condiciones normales en la que la opinión del vista y de la autoridad tenían presunción de validez.

"Para todos los efectos legales se presume que son exactos los datos asentados por el vista que haya practicado el reconocimiento aduanero, y salvo el caso de lesión para el erario, no se admitirá ninguna rectificación a dichos datos con posterioridad al retiro de las mercancías del dominio fiscal." (33)

Por ello el recurso de inconformidad en condiciones normales de despacho debía de presentarse antes de que las mercancías fueran retiradas del dominio fiscal.

"La clasificación arancelaria que establecen las autoridades aduaneras en términos de los artículos 212, 216, y 219 del Código Aduanero, al hacer el reconocimiento de las mercancías importadas despues de agotadas las diversas fases de la operación de importación, constituye una resolución favorable para el particular interesado en la importación, puesto que mediante esa determinación se tiene como correcta por un perito en esos actos (como lo son los vistas aduanales) la cla-

(33) Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos. 1983. Artículo 215.

sificación declarada por el importador en su respectivo trámite y pedimento de importación, de acuerdo con las condiciones que presentó la mercancía al momento de ser reconocida y es precisamente por esa ratificación de la clasificación arancelaria hecha por el importador, por la que se le entrega la mercancía operando desde el momento mismo de la clasificación realizada por el vista aduanal, la presunción de haber sido exactos los datos que haya asentado en su reconocimiento conforme al artículo 215 del Código Aduanero". (34)

Para las mercancías, objeto de infracción, el referido Código Aduanero señalaba que dentro del procedimiento administrativo se procedería a la clasificación arancelaria y avalúo de las mercancías o efectos comprendidos en el procedimiento, nombrándose al efecto, vista o vistas que señale la aduana. En caso de inconformidad, debería sustanciarse dicha, a través de la prúeba pericial, salvo en los casos a los que se refería el artículo 579 de dicho ordenamiento, respecto de la inconformidad de la clasificación arancelaria en los casos de contrabando. El procedimiento que debía seguirse era:

a) Con base en el acta de notificación de la clasificación arancelaria, el presunto infractor debería -

(34) Revisión Fiscal 80/77.- Javier Serrano Moreno.- 5 de septiembre de 1979. Unanimidad de 4 votos.- Ponente: Mag. Anastacio González Martínez. "Clasificaciones arancelarias establecidas por autoridades aduaneras, constituyen resoluciones favorables al particular."

fundar su inconformidad y designará un perito que en -- unión del que se designara por parte de la aduana, dictámen sobre la procedencia o improcedencia de la clasificación arancelaría; por su parte la aduana expediría oficio en el que se hace saber a la persona nombrada - por el presunto infractor su designación , la del perito que designe la aduana y el plazo para que se presenten (seis horas) su dictamen conjunto. Reunidos ambos - peritos, se ministrarían a cada uno de ellos un ejem-- plar de la clasificación arancelaria y se pondría a la vista de ellos las mercancías de cuyo reconocimiento se trate; si hubiera discrepancia de dictámenes, se ten -- dría que presentar un informe por separado.

El incidente de inexacta clasificación arancela-- ria en el procedimiento administrativo de investigación y audiencia regulado por la Ley Aduanera, es semejante al del Código Aduanero. Para los expedientes instruídos en la Dirección General de Aduanas, Dirección de Procedimientos Legales, la clasificación arancelaria es practicada por los vistas adscritos al Departamento Pericial Calificador de la Dirección de Operación Aduanera de la propia Dirección General de Aduanas, en coordinación con el Laboratorio Central.

En las aduanas existen juntas técnicas consultivas, las cuales están formadas por el administrador de- la aduana, el jefe de la planta de vistas, el vista designado para practicar la clasificación arancelaria, -- quienes estudian de primera instancia la inconformidad la cual de subsistir, debe ser atendida conforme al pro

cedimiento señalado en el párrafo anterior:

"Puesto que de acuerdo con el artículo 142 de la Ley Aduanal, al surgir una controversia arancelaria, - la Aduana debe someter al conocimiento de la Dirección General de Aduanas el caso, para que esta solicite el dictamen de la Junta Pericial Calificadora, el que a su vez somete a la aprobación de la Secretaría de Hacienda; cabe concluir que, de acuerdo con lo dispuesto por el - artículo 435 de la Ley Aduanal, cuando la Secretaría de Hacienda aprueba o modifica el dictamen emitido por la Junta Pericial Calificadora, pronuncia una resolución- en la esfera administrativa que no puede ser modificada por la Dirección General de Aduanas ni por la Aduana correspondiente, toda vez que en virtud del principio de jerarquía entre las autoridades administrativas, no es admisible que órganos inferiores puedan dictar decisiones contrarias a las de sus superiores, ya que el superior jerárquico tiene la facultad de dictar órdenes - que deben ser cumplidas por sus subordinados, salvo el caso de jurisdicción propia otorgada por la ley a órganos inferiores. Por tanto, la notificación que se haga al particular, el dictamen aprobado por la Secretaría - de Hacienda, es el punto de partida para que el interesado haga valer su instancia de inconformidad ante el - Tribunal Fiscal de la Federación, y de no hacerlo oportunamente, motiva una causa de sobreseimiento." (35)

(35) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Tesis sustentada por el Pleno del Tribunal durante los años de 1937 a 1948. Pág. 329. México, 1949. Resolución del Pleno de fecha 13 de marzo de 1944, pronunciada con motivo de las contradicciones existente entre los fallos emitidos por la Primera y Cuarta Salas en los expedientes 3071/44 y 4674/40.

En la práctica, se han presentado casos en los resulta que en las actuaciones del proceso penal en los delitos de contrabando, presunción de contrabando o tenencia ilegal de mercancías extranjeras, se emite una clasificación arancelaria distinta a la hecha por las autoridades administrativas en el procedimiento aduanero por la presunción de infracciones a la ley de la materia, lo cual es indebido, puesto que sólamente debe existir una sola clasificación arancelaria que sirva como base en ambos procedimeintos; tan es así, que si el juez penal, solicita a la autoridad aduanera la práctica de la clasificación arancelaria que corresponda, esta última está obligada a emitir la hecha durante el procedimiento administrativo cuando se haya agotado la actividad administrativa (que ya no pueda modificarla) aun cuando dicha clasificación solo pudiera surtir efectos en el orden penal.

Hasta que no se resuelva el incidente de inconformidad respecto de la clasificación arancelaria en el procedimiento administrativo de investigación y audiencia, no podrá dictarse sentencia.

En el año de 1963, el Tribunal Fiscal de la Federación, admitió la posibilidad de que el incidente de inexacta clasificación arancelaria fuera desahogado ante el Tribunal cuando se ofreciera en forma de prueba pericial y al respecto establecía:

"Si bien, conforme a la fracción VII del artículo 200 del Código Fiscal de la Federación, no deben tomarse en cuenta para apreciar la legalidad de la resolución

impugnada, más pruebas que aquellas de las que dispuso la autoridad fiscal para dictar la resolución impugnada, dicha fracción deja a salvo los casos en que la autoridad se haya negado a admitir las que se le ofrecieron o en que el interesado no haya tenido oportunidad de ofrecerlas durante la fase oficiosa. Así pues, aunque una resolución de clasificación arancelaria se funde en un dictamen emitido por el Departamento Pericial Calificador constituido por un cuerpo de peritos en la materia, dicho dictamen no excluye el desahogo en el juicio, de una prueba pericial que versara sobre los mismos hechos y elementos de que dispuso el mencionado departamento, en la que el actor tiene oportunidad de designar perito y puede intervenir un tercero en discordia; y si por su parte el artículo 193 del propio Código exige que cuando se plantean cuestiones de carácter absolutamente técnica deberá rendirse prueba pericial, habiendo en la especie coincidido con esa exigencia el ofrecimiento por el actor de tal prueba, su admisión, recepción y valorización son procedentes." (36)

Como regla general, podemos señalar que al apreciar los dictámenes periciales los sistemas se pronuncian cada vez más por postular que el juez o autoridad evaluadora, goza de una libertad prudente de apreciación sobre el valor de esos dictámenes y que, no está vinculado por ninguno de ellos, ni siquiera por el del perito

(36) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. -- México 1963, pág. 7

Resolución de 16 de enero de 1963. "Materia Arancelaria. Prueba Pericial, Procede que el Tribunal -- Fiscal la reciba.

tercero en discordia pues puede inclinarse más o menos por la opinión de los tres peritos u opiniones, pero sin embargo en la materia aduanera esto no es posible, en virtud de que la prueba pericial en el incidente de clasificación arancelaria se refiere a una cuestión absolutamente técnica.

Prueba Documental: El documento, consistente en cualquier cosa que tenga algo escrito con sentido inteligible, con representación material.

En el procedimiento administrativo, se aceptan y pueden llegar a tener un valor probatorio documentos privados como facturas, notas de venta etc. y los documentos públicos, es decir, los que son expedidos por un órgano con autoridad en el ejercicio legítimo de sus atribuciones, como lo serían, los pedimentos de importación o exportación, autorizaciones especificas para el movimiento de mercancías, de autoridades como la Secretaría de Pesca, Defensa Nacional, Comercio y Fomento Industrial, Salud, Hacienda, etc.

" Pallares nos indica que "..el documento consiste en cualquier cosa que tenga algo escrito con sentido inteligible, aunque para precisar el sentido sea necesario acudir a la prueba de peritos traductores... no importa la materia sobre la cual se escriba: el papel, la piedra, incluso los ladrillos como se acostumbraba entre los asirios, cuyas bibliotecas estaban formadas por cantidad enorme de esos documentos hechos de arcilla." (37)

(37) GOMEZ Lara Cipriano. Op. cit. 303.

5.2.4.- LA INVESTIGACION:

La fracción segunda del artículo 170 del reglamento de la ley aduanera establece que la autoridad aduanera, - llevará a cabo todas las diligencias, investigaciones y - demás actos de comprobación que considere necesarios.

El procedimiento de comprobación se inicia normal-- mente de oficio, pero se genera por una presunción de in- fracción. Tiene como objetivo, el descubrimiento de los - hechos imponibles que sean ingonarados por la autoridad - aduanera.

Con el procedimiento administrativo de investigación y audiencia, se presenta a la autoridad aduanera las cir- cunstancias relacionadas con las infracciones graves para averiguar el origen de las mercancías y responsabilidades de los presuntos infractores; en el proceso civil u ordi- nario, el juzgador debe ajustarse a un orden preestableci do, solo puede considerar los hechos y medios probatorios que investiguen los litigantes mismos:

"La ley adopta la verbandlungsmaxime (literálmente máxima de debate) cuando reconoce a las partes la función de aportar el material de la causa, limitando, la función del juez a consideración de este material." (38)

(38) Wyness Millar Robert. "Los principios formativos del procedimiento ordinario civil." Editorial Ediar S.A. Buenos Aires, Argentina. 1945. Pág. 60.

En el procedimiento aduanero, la autoridad aduanera, encargada de valorar todos los elementos relacionados con las infracciones, no solo se concreta a tomar en consideración lo aportado por el particular, presunto infractor, pues por el contrario, realiza una serie de actividades que tiene como objeto esclarecer los hechos, actos y circunstancias relativos a la instrucción de dicho procedimiento. En materia administrativa y aún más en la materia aduanera y fiscal, se aplica el principio Inquisitions maxime (máxima de investigación) o principio de investigación por parte de la autoridad.

Las facultades de inspección en materia aduanera, está a cargo de la Dirección de Inspección Aduanera dependiente de la Dirección General de Aduanas, según lo manifestamos en el presente capítulo cuando hablamos de las visitas domiciliarias. La función de inspección consiste en la práctica de visita de carácter aduanal a empresas o negociaciones ubicadas en el país, que en virtud de su actividad, controlan, compran, venden, importan o exportan mercancías, ya sean nacionales o extranjeras. El procedimiento legal a que debe sujetarse el ejercicio de dicha facultad será el siguiente:

a) El personal oficial al ser comisionado recibe una orden de visita de la autoridad competente debidamente fundada y motivada.

b) El personal comisionado debe, en todo momento identificarse ante el representante legal o propietario

de la empresa y entregar el oficio de comisión.

c) Actuar con dos testigos de asistencia, derecho que le compete en pricipio al representante legal o propietario de la empresa visitada.

d) Investigar en el local visitado y detectar la existencia de mercancías de origen y procedencia extranjera, misma que en su caso deberá ser inventariada.

e) La empresa visitada exhibirá la documentación aduanera o contable que corresponda a lo inventariado, como pedimentos aduanales, boletas de importación, facturas de proveedores extranjeros, listas de empaque, cuentas de gastos del agente aduanal, permisos y anexos cuando así se requiera o las facturas de los proveedores nacionales con los siguientes datos: número de pedimento de importación, aduana de entrada, fecha de operación, siempre y cuando la venta sea de primera mano.

f) Cuando la documentación presentada sea analizada, se determinará la existencia o inexistencia de irregularidades, y en este segundo caso, la mercancía inventariada queda a disposición de la empresa visitada.

g) Si existen irregularidades en cuanto a lo inventariado, se procederá a decretar el secuestro o aseguramiento, en virtud de que las mercancías se encuentran afectas al pago de los créditos fiscales lesionados.

h) La empresa, tiene la obligación de aportar ante la autoridad aduanera las pruebas que estime pertinentes para resolver en definitiva.

La función de inspección en materia aduanera es muy importante, en virtud de que al practicarse visitas de carácter aduanal a diversas empresas legâlmente establecidas o particulares, se puede determinar si tanto en la internación como en la salida de mercancías se cumple con las disposiciones vigentes. Con la facultad de inspección, al mismo tiempo que se llega a determinar una irregularidad por la omisión total o parcial del pago de los impuestos, ya sea en importación o en exportación, los inspectores tienen como obligación el orientar al causante para que logre la regularización de su empresa, indicándole los medios que puede aprovechar para ello, ya sea en cuanto al control interno de las mercancías de origen extranjero mediante inventarios separados que permitan su fácil localización o su control al utilizar documentos tales como facturas que ostenten todos los datos de identificación de ellas ya sea en la venta, como en su adquisición y requiriendo siempre de su agente aduanal el expediente completo de cada operación aduanera de importación o exportación, con lo que al practicarse una visita aduanera disponga de los elementos definitivos que acrediten la legal estancia de dichas mercancías, así como lo referente a sus ventas.

Con estas visitas de inspección, se procura que las actividades de importación que se realicen no vayan en detrimento de la industria nacional, evitando la competencia desleal entre empresas que cumplen fiélmente con las disposiciones legales; así, la Dirección de Inspección Aduanera, dependiente de la Dirección General de Aduanas, efectúa revisiones de los contratos celebrados con expresas extranje-

ras, verificando que se encuentren debidamente protocolizados ante la Secretaria de Relaciones Exteriores y que se compruebe en sus registros contables, que los pagos - - - efectivos constituyan el valor normal de las mercancías de procedencia extranjera que representarán la base gravable - para el pago de los impuestos correspondientes.

las inspecciones representan para el fisco federal, un alto índice de recuperación de impuestos omitidos o no cubiertos en su oportunidad, permitiendo en su caso, confiscar mercancías de procedencia extranjera cuya importación, tenencia o estancia en el país resulte ilegal.

"En la práctica de visitas domiciliarias cuando la autoridad aduanera encuentre mercancías extranjeras, sin -- que se compuebe su legal introducción, estancia o tenencia dentro del territorio nacional, se procederá a asegurar las mercancías, embargarlas o secuestarlas, dejándolas en depósito bajo la responsabilidad del visitado en tanto se sustancia el procedimiento administrativo de investigación y - audiencia. (39)

La facultad de inspección que se desarrolla dentro del procedimiento administrativo de investigación y audiencia, como lo mencionamos al principio de este tema, se rige por las disposiciones en materia de visitas domiciliarias.

(39) CARVAJAL Contreras Máximo · Op. cit. pág. 390.

Esta visitas de inspección adopta el carácter de -- "prueba para el mejor proveer", consistente en que la autoridad puede ordenar , aunque el particular no lo solicite, el desahogo de todo tipo de diligencias probatorias, con - el objeto de incoorporar al procedimiento, elementos de -- prueba que no han sido ofrecidos por las partes y que la -- propia autoridad cree conveniente examinar; estas pruebas, podrían ser, testigos, documentos, periciales o interrogatorios o careos a las partes y entre las partes trayendo a los testigos,a los peritos o a quien fuese necesario, y - visistas de carácter domiciliario.

Al respecto, el Código Aduanero, vigente hasta el año de 1982 disponía:

"Artículo 609.- Cuando las autoridades administrativas estimen procedente un cateo, deberán hacer la solicitud respectiva por conducto del agente del Ministerio Público -- Federal, a quien le remitirán los elementos probatorios me-- diante los cuales se desprenda la necesidad de la diligencia.

El Ministerio Público a su vez, consignará el caso al juzgado de su adscripción, y remitiendo la documentación que se haya enviado con transcripción de la solicitud administrativa, ejercitará la acción penal correspondiente por el delito que resulte, además como diligencia de carácter preferente, pedirá que se lleve a cabo desde luego el cateo -- solicitado, con intervención del personal de aduanas que designe la autoridad administrativa."

"Artículo 610.- De las visitas que se practiquen, la autoridad aduinistrativa en los términos en que la faculta este Código, se levantarán actas que mencionen los fundamentos a que obedeció la práctica de la diligencia, los resultados que produjo y los incidentes que durante ella se registraren. Estos documentos, uno de cuyos ejemplares se dejará en poder del visistado, si lo pidiere, serán suscritos por quienes en el acto hayan intervenido y por dos testigos que nombrarán el interesado o en su defecto, la autortidad que lleve a cabo la diligencia.

Si la vista reviste caracteres de cateo y ha sido decretada por la autoridad judicial, asistirá a ella, en nombre de la aduana que hubiere promovido la diligencia los empleados que en su promoción mencione. La Dirección General de Aduanas, cuando promueva estos cateos, señalará el personal que deba representarla, y si la promoción es hecha por un visitador del propio ramo o por quien haga sus veces, dicho funcionario será el que asista a la diligencia.

Tratándose de estas visitas, los empleados fiscales cuidaran en ellas de que no corre peligro o se menoscabe el interés de la Hacienda Pública Federal, ni se comprometa el exito de la averiguación administrativa y, al efecto, tendrán en la diligencia voz informativa y la atribución de presentar las observaciones que estimen pertinentes a su cometido, las cuales se asentarán en el acta correspondiente. Un ejemplar de esto será entregado al empleado de mayor categoría.

Al solicitarse la autorización de un cateo se transcribirán textualmente las consecuencias que funden la in --

coacción del juicio administrativo, y especificando los -- lugares, personas y cosas que han de ser materia de la investigación. Cuando el procedimiento obedezca a denuncia,-- acopiarán, en su caso, la constancia de haber sido ratificadas y los datos complementarios que la amplíen."

La fracción II, del artículo 170 del reglamento de - la Ley Aduanera vigente, hace referencia de los medios para el mejor proveer en el procedimiento administrativo de investigación, y al efecto señala:

"La autoridad aduanera practicará la clasificación - arancelaria de las mercancías, se cerciorará de su valor,- origen y procedencia; precisará las prohibiciones, restricciones o requisitos especiales a que, en su caso, estén sujetas, todo lo cual dará a conocer al particular, y llevará a cabo las diligencias, investigaciones y demás actos de comprobación que considere necesarios."

Por todo lo anterior, es válido aplicar a la materia aduanera el principio civil de investigación judicial:

"El principio de investigación judicial.... es el que obliga al juez a averiguar de oficio (inquiere) la verdad material o absoluta; le impone así el deber de escudriñar y de considerar hechos que no le han presentado las partes. - Por otro lado, no puede admitir como ciertos, sin inquisiciones, los hechos en cuya verdad convinieron los litigan--

tes." (40)

El principio de investigación judicial, obliga a la autoridad aduanera y administrativa, el deber de reunir - el material que va constituir la litis del procedimiento y no se limita al material presentado y a las observaciones formuladas por las partes, por así llamarlo: presunto infractor, autoridad acusadora, denunciadora etc; el primero con la manifestación de los hechos en torno a su defensa, y respecto de los actos de secuestro o visita domiciliaria según corresponda, o por el parte de novedades.

La investigación aduanera, es una forma de inspección fiscal, en la que se verifican y califican las circunstancias relacionadas con la legal importación y exportación -- de artículos de origen extranjero.

(40) HEILFRON Y PicK "Lehrbuch des Zivil prozesorechts" 2ª ed, vol.1, pág. 449. Citado por Robert Wyness, -- ob. cit. (39).

5.3.- LA FASE RESOLUTIVA

Debemos entender por resolución, a toda decisión o providencia que adopte la autoridad en una causa contenciosa o de conflicto para dirimirla.

En materia aduanera, el artículo 124 de la Ley de la materia señala que dentro de los quince días siguientes al desahogo de la última prueba o al vencimiento del plazo para ofrecerlas, si no se hubieren aportado; las autoridades aduaneras dictarán resolución en la que se determinará si proceden los créditos fiscales a cargo del particular e imponer las sanciones administrativas que correspondan.

En este sentido, las resoluciones dictadas dentro -- del procedimiento administrativo de investigación y audiencia pueden ser absolutorias o condenatorias. Si la resolución es favorable al particular o la autoridad no la emite dentro del plazo de quince días referido en el párrafo anterior, el embargo o secuestro practicado quedará sin -- efectos, por lo que el propietario o tenedor de las mercancías secuestradas, podrá solicitar que les será entregadas junto con sus medios de transporte. Esta petición podrá hacerla desde el día siguiente en que ocurran las situaciones mencionadas.

Si la resolución es condenatoria, el embargo o secuestro se convertirá en definitivo y las mercancías con - sus medios de transporte pasarán a propiedad del fisco federal según corresponda, y se determinarán los creditos fiscales omitidos.

El artículo 126 del La Ley Aduanera señala:

"Si la resolución que se dicte determina créditos fiscales, el embargo o secuestro se convertirá en definitivo y las mercancías con sus medios de transporte -- podrán ser rematadas en el procedimiento adminsitrativo de ejecución para hacerlos efectivos, salvo que conforme a la ley hubieran pasado a propiedad del Fisco Federal, caso en el cual la ejecución se llevará a cabo sobre --- otros bienes."

Toda obligación impuesta por una ley debe estar -- provista de una sanción o pena en caso de incumplimien-- to pues de no ser así, el cumplimiento de la obligación será potestativa y no obligatoria para el particular.

El Derecho Aduanero, como rama fundamental del -- Derecho Tributario, (conjunto de normas que imponen obligaciones de dar, de hacer, de no hacer, de tolerar), está provisto de medios adecuados con que exigir al contribuyente el debido y oportuno cumplimiento de sus obligaciones fiscales. Estos medios pueden ser, la aplicación de las sanciones.

Como lo hemos manifestado, el Procedimeinto Administrativo de Investigación y Audiencia ,es un medio legal con que cuentan las autoridades administrativas en materia aduanera, para tramitar y resolver sobre las presuntas infracciones cometidas a la legislación aduanera y a los demás ordenamientos que inciden en esta materia; en

el que se determina mediante resolución, los créditos fiscales resultantes que comprenden los impuestos y las multas correspondientes, asi como las demás sanciones que -- señale la ley.

En materia fiscal, para las infracciones consistentes en el incumplimiento de la prestación, el órgano de la administración pública tiene a su alcance elementos para sancionarlas; por ejemplo, el procedimiento de ejecución, en el que por la vía de la ejecución se obtiene el pago forzoso de la prestación que se adeuda; de tipo indemnizatoria, con el objeto de pagar intereses moratorios y los gastos de ejecución.

Las características de las infracciones van a determinar la naturaleza de las sanciones a aplicar; con base en esto, podemos señalar una clasificación de las mismas:

a)Sanciones que consisten en compeler al deudor al cumplimiento de la prestación debida o del deber omitido; tales son las que se aplican en virtud del procedimiento de ejecución, multas de apremio, auxilio de la fuerza pública.

b) Sanciones de imponer al deudor en beneficio del Fisco Federal una indemnización por los daños y perjuicios que se hayan experimentado: intereses moratorios o - recargos.

c) Sanciones consistentes en imponer al infractor un

castigo con finalidad esencialmente represiva, intimidatoria, o preventiva: privación de la libertad, multa, - decomiso, etc.

d) También podemos dividir a las sanciones en penales o administrativas, según sea el caso y la naturaleza de la autoridad que la emita o de la misma sanción; en términos generales, se afirma que las multas son de carácter administrativo, y la privación de la libertad- penas coorporales : de naturaleza penal:

"Olvidamos "que los principios generales del Derecho Penal sí tienen aplicación en el campo de las infracciones administrativas, dado que no existe una diferencia substancial sino de grado entre los llamados delitos tributarios que se sancionan por la autoridad judicial mediante el proceso correspondiente y las contravenciones o infracciones administrativas sancionadas por la - autoridad administrativa, según procedimiento de la misma índole, ya que tanto unos como otros consisten en un acto de omisión que trasgrede las normas fiscales, existiendo en ambos elementos subjetivos de la culpabilidad, independiéntemente del elemento objetivo constituido -- por la transgresión de la norma o daño causado a los intereses fiscales, de tal suerte que si hay una diferenciación entre el delito y la infracción administrativa únicamente es en cuanto a la gravedad del ilícito que trae - aparejada la aplicación de diversas sanciones y en cuanto a la autoridad que las aplica." (Revisión No. 666/78 visible en la hoja informativa de la Sala Superior del - Tribunal Fiscal de la Federación del mes de enero de 1981)

Las sanciones aduaneras son de carácter administrativo, ya que son impuestas por una autoridad administrativa.

En nuestro caso concreto de estudio, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General de Aduanas aplicarlas; son de carácter pecuniario, ya que constituyen multas y recargos.

La multa tiene como finalidad disciplinar al infractor; se impone por cualquier violación a una norma tributaria tenga o no como consecuencia la evasión de algún crédito fiscal.

"En los términos del artículo 70 del Código Fiscal de la Federación, en las infracciones a los ordenamientos tributarios se tomará en cuenta exclusivamente el aspecto administrativo y las sanciones que por tal concepto corresponda, serán sin perjuicio de la aplicación, en su caso, de las que la autoridad judicial imponga por la responsabilidad penal. Al respecto, la sala administrativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado que: "Los procedimientos seguidos por las autoridades administrativas en los casos de contrabando, en cada una de sus actuaciones existen inculpados, por responsabilidades de distintos géneros; unas de carácter penal, otras de orden meramente administrativo por el pago de derechos fiscales" (Tesis Jurisprudencial No. 2727 visible, reg. 523 del apéndice del tomo XCVII del Semanario Judicial de la Federación. Actor Dionicios Alvarado.)" (40)

(40) MARGAIN Manatou Emilio. Op. cit. pág 337.

La autoridad administrativa para aplicar una sanción, deberá observar:

a) Que no se impondrá multa, cuando se cumpla en -- forma espontánea con las obligaciones fiscales fuera de los plazos señalados en las disposiciones fiscales, o cuando la infracción se haya cometido por causa de fuerza mayor o caso fortuito. (artículo 93 del Código Fiscal de la- Federación.)

b) Que las autoridades fiscales, al imponer multas, deberá fundamentar y motivar su resolución; al respecto, señala el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación:

"Dentro de los límites fijados por este Código, las autoridades fiscales al imponer multas por la comisión de infracciones señaladas en las leyes fiscales, incluyendo - las relacionadas con las contribuciones al comercio exte - rior, deberán fundamentar y motivar su resolución."

A partir de la Ley de Justicia Federal y el Código - Fiscal de la Federación de 1938, se consideraron anulables las sanciones impuestas por desvío de poder.

En el Código Fiscal de la Federación de 1967, se hacia mención al desvío de poder respecto de las sanciones -- en general, sin embargo esta acción se produce fundamentalmente con la aplicación de las multas. El desvío de poder, es un vicio del acto administrativo que lo hace anulable, cuando la autoridad al emitir la resolución se fundamenta en otros motivos diversos a los que fueran la causa de la infracción.

c)Que la reincidencia es agravante en la comisión de las infracciones.

"La reincidencia, consiste en la ejecución de actos u omisiones consideradas como infracciones y se repiten una vez que los anteriores dejaron se surtir sus efectos. Si estos persisten, habrá continuidad y no reincidencia. Para que exista reincidencia, es necesario, que se haya - castigado ya el hecho constitutiva de la infracción".(41)

d) Que cuando por un acto u omisión se infrinjan diversas disposiciones fiscales a las que correspondan diversas multas, solo se aplicará la que corresponda a la - infracción cuya multa sea mayor.

CONTENIDO DE LAS RESOLUCIONES:

El artículo 173 del Reglamneto de la Ley Aduanera, señala que la resolución que se dicte en el procedimiento administrativo de investigación y audiencia determinará:

1.- Las contribuciones a cargo del particular, las multas que se impongan por las infracciones cometidas, los recargos o en su caso, que no hay responsabilidad o con-- tribuciones omitidas.

2.- Si las mercancías están o no prohibidas o sujetas

(41) DE LA GARZA, Sergio Francisco. Op. cit. pág. 911.

a restricciones o requisitos especiales, precisándolo en su caso.

3.- Cuando proceda, declarará que las mercancías han pasado a propiedad del Fisco Federal conforme a los artículos 129 y 130 de la Legislación Aduanera y 4º de la Ley Reglamentaria del párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución

En materia aduanera, las sanciones que se aplican a las infracciones son las siguientes:

Por contrabando, adquisición, enajenación, tenencia o comercio de mercancías extranjeras, le corresponde una multa equivalente al 50% del valor normal de las mercancías importadas o su valor comercial de las mercancías de exportación, cuando se haya omitido el pago de los impuestos que deban cubrirse; multa equivalente al 50% del valor normal o comercial de las mercancías cuando no se haya obtenido el permiso de la autoridad competente; multa equivalente al 50% del valor normal o comercial de las mercancías mas un tanto de los impuestos que deban cubrirse, cuando se haya omitido el pago de los mismos, y no se haya obtenido el permiso de la autoridad competente; multa de un tanto del valor comercial o valor fiscal que en su caso fije la Secretaria de Hacienda y Credito Público, cuando se trate de mercancías cuya importación o exportación éste prohibida, además de que pasarán a propiedad del Fisco Federal.

También la autoridad aduanera, tiene la facultad de dictar durante la secuela del procedimiento administrativo de investigación y audiencia, que no ha existido infracción a las disposiciones aduaneras, fundando y motivando debídamente dicha resolución , esto, con independencia de que no se haya concluido con todos los trámites del

Esta resolución, podrá determinar la entrega total o parcial de las mercancías y del medio de transporte secuestrado, en su caso,

El artículo 125 de la Ley Aduanera Vigente, señala, que si las autoridades aduaneras no emiten resolución dentro del plazo señalado (quince días siguientes al desahogo de la última prueba o al vencimiento del plazo para ofrecerlas si no las hubieren presentado), o si la resolución que se dicte no determina obligaciones incumplidas, ni créditos fiscales a cargo del particular, el embargo o secuestro -- practicado quedará sin efectos. En estos casos, el propietario o tenedor de las mercancías podrá solicitar que le s sean entregadas, junto con sus medios de transporte, desde el día siguiente en que ocurran las circunstancias mencionadas.

CONCLUSIONES.

1.- MEDIANTE LA ACTIVIDAD ADUANERA EL ESTADO CONTROLA LA ENTRADA Y - SALIDA DE MERCANCIAS DE TERRITORIO NACIONAL, CON EL OBJETO DE VIGI-- LAR LA SANA PRACTICA DEL COMERCIO EXTERIOR, A LA VEZ DE QUE CUMPLE - CON LA RECAUDACION DE LOS IMPUESTOS, GRAVAMENES Y DERECHOS Y FOMENTA EL DESARROLLO ECONOMICO DE DETERMINADAS ZONAS DEL PAIS. ES PARTE INTEGRANTE DE LA POLITICA FISCAL, YA QUE POR SU CONDUCTO SE RECAUDAN - LOS IMPUESTOS GENERADOS POR LAS OPERACIONES DE IMPORTACION Y EXPORTACION DE MERCANCIAS.

2.- LOS IMPUESTOS ADUANEROS O AL COMERCIO EXTERIOR, SON INDIRECTOS YA QUE GENERALMENTE SON REPERCUTIBLES Y AL SER PARTE DE LA ESTRUCTURA - JURIDICA IMPOSITIVA, NO SOLO RECAEN SOBRE EL INGRESO, SINO TAMBIEN - SOBRE LA PRODUCCION, CONSUMO BIENES Y SERVICOS. TIENEN INCIDENCIA - DIRECTA CON EL CONTRIBUYENTE; ES EXTERIOR PORQUE AFECTA EL TRAFICO INTERNACIONAL DE MERCANCIAS Y ES DE CARACTER REAL PORQUE GUARDA ESTRECHA RELACION CON EL VALOR DE LAS MERCANCIAS.

3.- EN MATERIA ADUANERA LAS MERCANCIAS SON LOS PRODUCTOS, ARTICULOS EFECTOS Y OTROS BIENES, AUN CUANDO OTRAS LEYES LOS CONSIDEREN INALIENABLES O IRREDUCTIBLES A LA PROPIEDAD PARTICULAR Y CONSTITUYEN EL INSTRUMENTO QUE DETERMINA LOS IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR LAS MERCANCIAS RESPONDEN ANTE EL FISCO FEDERAL EN FORMA DIRECTA Y OBJETIVA RES-

PECTO DE LOS IMPUESTOS, DERECHOS, MULTAS Y GASTOS GENERADOS POR LAS OPERACIONES DE IMPORTACION Y EXPORTACION DE MERCANCIAS.

4.- LOS SUJETOS JURIDICOS DE LOS IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR SON LAS PERSONAS FISICAS O MORALES QUE INTRODUZCAN MERCANCIAS EXTRANJERAS AL TERRITORIO NACIONAL, O EXPORTEN LAS NACIONALES O NACIONALIZADAS: ASI, SE CONSIDERAN SUJETOS DE LOS IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR Y OBLIGADOS A SU PAGO, LA FEDERACION, EL DISTRITO FEDERAL, LOS ESTADOS, MUNICIPIOS, LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL; INSTITUCIONES DE BENEFICENCIA PUBLICA Y PRIVADA, SOCIEDADES - COOPERATIVAS. SIN EMBARGO, LA PROPIA LEY ADUANERA EN SU ARTICULO 46 SEÑALA QUE NO SE PAGARAN LOS IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR POR LA ENTRADA AL TERRITORIO NACIONAL O SALIDA DEL MISMO DE LAS MERCAN - CIAS QUE REQUIERAN LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CON EL PROPOSITO DIRECTO DE SATISFACER EL ABASTO DE PRODUCTOS DE -- PRIMERA NECESIDAD.

5.- EL OBJETO DE LOS IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR LO CONSTITUYEN - LAS OPERACIONES DEL COMERCIO EXTERIOR, ES DECIR, LA ENTRADA Y LA SALIDA DEL TERRITORIO NACIONAL DE MERCANCIAS , SIENDO ILEGAL EL TRA-- FICO DE MERCANCIAS QUE NO SE EFECTUA A TRAVES DEL DESPACHO DE LA - ADUANA.

6.- EL COMERCIO EXTERIOR, PERMITE LA CIRCULACION DE MERCANCIAS DE UN PAIS A OTRO, PROCURANDO EL DESARROLLO ECONOMICO Y FORTALECIENDO LAS RELACIONES POLITICAS ENTRE LOS ESTADOS PARTICIPANTES; DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL DERECHO INTERNACIONAL, LA PRACTICA DEL COMERCIO EXTERIOR SE JUSTIFICA CON LA EXISTENCIA DE UNA COMUNIDAD DE INVIDIDUOS Y NACIONES. PARA MEXICO, EL INTERCAMBIO COMERCIAL ES IMPORTANTE YA QUE CUENTA CON BASTOS Y MUY VARIADOS RECURSOS NATURALES Y MANO DE OBRA CAPACITABLE, PERO NO TIENE LOS SUFICIENTES MEDIOS Y RECURSOS MATERIALES PARA EXPLOTARLOS ADECUADAMENTE. LOS IMPUESTOS ADUANEROS SON PARA EL ESTADO MEXICANO UN MEDIO DE CONTROL INDIRECTO DEL COMERCIO INTERNACIONAL QUE A LA VEZ LE REDITUA PRINCIPALMENTE DOS EFECTOS ECONOMICOS - PARA SU MERCADO NACIONAL, QUE SON: LA PROTECCION ARANCELARIA Y EL CONSUMO. LA PROTECCION VIA ARANCELARIA TIENE POR OBJETO UNA RESERVA DE - DEMANDA PARA LA PRODUCCION NACIONAL MEDIANTE EL AUMENTO DEL PRECIO DE LA MERCANCIA IMPORTADA, FOMENTANDO EL CONSUMO INTERNO DE LOS ARTICU-- LOS NACIONALES Y LA PRODUCCION DE LOS MISMOS. SIN EMBARGO, SE CONSIDERA QUE PROMOVER EL CONSUMO DE LOS PRODUCTOS NACIONALES MEDIANTE LA -- APLICACION DE LOS GRAVAMENES ALTOS EN CONTRA DE LOS ARTICULOS EXTRAN - JEROS, ADEMAS DE PROVOCAR UN EFECTO PROTECCIONISTA ESTIMULA EL CON-- TRABANDO.

7.- EXISTEN MECANISMOS PARA VIGILAR SE CUMPLAN CON LAS DISPOSICIONES

RELATIVAS AL COMERCIO EXTERIOR. LA MATERIA ADUANERA PREVE UN PROCEDIMIENTO PARA SANCIONAR LA INFRACCIONES DENOMINADO, "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INVESTIGACION Y AUDIENCIA", EL CUAL ESTA RELACIONADO CON EL DERECHO ADMINSITRATIVO, PORQUE LA ORGANIZACION Y FUNCION DE LA ESTRUCTURA ADUANERA, ASI COMO EL ALCANCE DE SUS ATRIBUCIONES ESTA REGULADO POR NORMAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO; GUARDA ESTRECHA RELACION CON EL DERECHO PENAL, PUESTO QUE HA TOMADO COMO BASE ALGUNOS -- ELEMENTOS DE CARACTER GENERAL PARA LA PREVENCION Y SANCION DE LAS INFRACCIONES, Y CON EL DERECHO PROCESAL, PORQUE LA LEGISLACION ADUANERA CONTIENE NORMAS ADJETIVAS PARA VERIFICAR LA COMISION DE PRESUNTAS INFRACCIONES A LA LEY ADUANERA, Y EN SU CASO SANCIONARLAS.

3.- LA NATURALEZA JURIDICA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INVESTIGACION Y AUDIENCIA ES ALGO COMPLEJA; DE ENTRADA PODEMOS CONSIDERARLO COMO SU PRIPIO NOMBRE LO INDICA, UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO; SIN EMBARGO, Y CONSIDERANDO QUE TODA JURISDICCION SE ESTA ANTE LA PRESENCIA DE UN CONFLICTO DE INTERESES EN LA QUE UNA VEZ ESTABLECIDA LA LITIS, OFRECIDAS Y VALORADAS LAS PRUEBAS, SE EMITE RESOLUCION QUE HACE QUE SE CULMINE CON EL PROCEDIMIENTO Y SE DIRIME LA CONTROVERSIA, Y QUE EL PODER EJECUTIVO REALIZA FUNCIONES JURISDICCIONALES, PODEMOS AFIRMAR QUE EL PROCEDIMIENTO ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA CON CARACTERIS--

TICAS ESPECIALES DE JURISDICCION.

9.- LA DIRECCION GENERAL DE ADUANAS Y LAS ADUANAS DE LA REPUBLICA, DE-PENDIENTES DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, SON ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, POR LO DESDE EL PUNTO DE VISTA FORMAL, - SUS PROCEDIMIENTOS SERAN DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA; SIN EMBARGO, -- DESDE EL PUNTO DE VISTA MATERIAL, REALIZA UNA FUNCION JURISDICCIONAL,- PORQUE LA AUTORIDAD ADUANERA CONSTATA LA VIOLACION DEL ORDEN JURIDICO ESTABLECIDO POR LA ADMINISTRACION PUBLICA, CONSTITUYENDO UNA GARANTIA DE BUENA ADMINISTRACION DE JUSTICIA, Y SANCIONA CON UNA PENA PECUNIA RIA AL INFRACTOR DE LA NORMA VIOLADA. TIENE COMO ORIGEN UNA SITUACION CONSISTENTE EN QUEBRANTAR LAS NORMAS DEL DERECHO ADUANERO Y COMO FINA-LIDAD LA CREACION DE UNA SITUACION JURIDICA INVIDIDUAL, CONCRETA Y PER SONAL PARA EL INFRACTOR, CONSISTENTE EN EXIGIR EL PAGO DE UNA MULTA Y DE LOS IMPUESTOS DEJADOS DE CUBRIR.

10.- LA FACULTAD SANCIONADORA DE LA AUTORIDAD ADUANERA, Y EN GENERAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FUE ADMITIDA POR LAS DISPOSICIONES MEXICANAS DESDE ANTES DEL MOVIMIENTO DE INDEPENDENCIA . SIN EMBARGO, MUCHO SE HA DISCUTIDO AL RESPECTO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE DICHA FACULTAD; LA - RAZON DEL CONFLICTO SE DEBE PRINCIPALMENTE A LA DEFECTUOSA REDACCION DEL ARTICULO 21 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXI

CANOS, SIN EMBARGO ESTA POSICION A SIDO SUPERADA, PORQUE AUNQUE DICHO ARTICULO LIMITA LA FACULTAD SANCIONADORA A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA VA PARA LAS INFRACCIONES Y VIOLACIONES A LOS REGLAMENTOS GUBERNATIVOS Y DE POLICIA, EL VERDADERO FUNDAMENTO DE LA FACULTAD SANCIONADORA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, LEGISLATIVA Y JUDICIAL, ESTA EN LA EXISTENCIA DE LA NORMA JURIDICA.

11.- NI EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, NI LA LEY ADUANERA VIGENTES HAN DEFINIDO A LAS INFRACCIONES; SOLAMENTE SE CONCRETAN A HACER MENCION DE LAS CONDUCTAS QUE SE CONSIDERAN COMO TAL. LAS INFRACCIONES -- ADUANERAS SON DE CARACTER ADMINISTRATIVO, EN VIRTUD DE QUE DE ELLAS CONOCE Y RESUELVE EL ORGANO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, -- QUIEN SE ENCARGA DE DETERMINAR, IMPONER Y EJECUTAR LAS SANCIONES, DESPUES DE HABER ANALIZADO Y VALORADO LAS CIRCUNSTANCIAS RELACIONADAS -- CON LA INFRACCION A TRAVES DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE NATURALEZA ESPECIAL. EL ILICITO EN MATERIA ADUANERA COMPRENDE TODAS LAS - VIOLACIONES E INCUMPLIMIENTOS A LAS DISPOSICIONES QUE TIENEN RELACION CON EL DERECHO ADUANERO; EN ESTE SENTIDO, LAS PERSONAS OBLIGADAS A -- CUMPLIR CON LAS NORMAS ADUANERAS Y QUE REALICEN CONDUCTAS CONSISTENTES EN DEJAR DE HACER LO QUE PROHIBEN O NO TOLERAR LO QUE PERCEPTUAN COMETERAN INDUDABLEMENTE UN ILICITO EN MATERIA ADUANERA.

12.- LA LEY ADUANERA SEÑALA QUE SERAN INFRACCIONES A LA MISMA LAS SI-

GUIENTES CONDUCTAS: CONTRABANDO, PRESUNCION DE CONTRABANDO, TENENCIA ILEGAL, ADQUISICION, ENAJENACION Y COMERCIO DE MERCANCIAS DE ORIGEN - EXTRANJERO; INFRACCIONES RELACIONADAS CON EL DESTINO DE LAS MERCAN - CIAS; CON LA OBLIGACION DE PRESENTAR LA DOCUMENTACION ADUANERA, CON EL CONTROL Y SEGURIDAD. PARA LA MATERIA ADUANERA, LAS INFRACCIONES SIM -- PLES O LEVES, SON AQUELLAS EN LAS QUE NO ES NECESARIO LA INSTRUCCION - DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INVESTIGACION Y AUDIENCIA.

13.- EL CONTRABANDO ES UN FENOMENO ECONOMICO EN VIRTUD DE QUE ES CON- SECUENCIA DE LAS DELIMITACIONES Y COMPLEJIDADES DEL SISTEMA REGULADOR DEL COMERCIO EXTERIOR. LOS ELEMENTOS QUE COADYUVAN AL CONTRABANDO SON LOS SIGUIENTES: INADECUADOS SISTEMAS PROCEDIMENTALES PARA PREVENIRLO, DEFICIENTE MANEJO DE LAS MERCANCIAS DE TRANSITO INTERNACIONAL QUE IM- PIDE LA PRONTA SOLUCION DE LOS PROBLEMAS QUE IMPLICA EL SISTEMA DE -- INTERCAMBIO COMERCIAL.

14.- EXISTEN ACTOS PREVIOS QUE DAN ORIGEN AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRA TIVO DE INVESTIGACION Y AUDIENCIA LOS CUALES ESTAN RELACIONADOS EN -- FORMA DIRECTA CON LAS FACULTADES DE LA AUTORIDAD ADUANERA, LAS CUALES SON: FACULTADES DE INSPECCION Y VIGILANCIA EN LAS ZONAS DE INSPECCION Y VIGILANCIA PERMANENTE; FACULTADES DE VERIFICACION DE MERCANCIAS DU- RANTE SU TRANSPORTACION FUERA DE LAS ZONAS DE INSPECCION Y VIGILANCIA

PERMANENTE, ASI COMO LA PRACTICA DE VISITAS DOMICILIARIAS DE INSPECCION.

15.- LOS SERVICIOS DE INSPECCION Y VIGILANCIA ADUANERA ESTAN A CARGO DEL RESGUARDO ADUANAL MEXICANO Y DE LOS INSPECTORES DE ADUANAS, QUIENES EJERCEN SUS FUNCIONES CON EL OBJETO DE IMPEDIR LA COMISION DE -- CONDUCTAS ILICITAS Y EN SU CASO, APREHENDER A LOS INFRACTORES DE LA LEGISLACION ADUANERA. PARA EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES HA ESTABLECIDO LIMITES DE COMPETENCIA TERRIRORIAL, QUE SON : ZONAS DE INSPECCCION Y VIGILANCIA PERMANENTE Y RESTO DEL PAIS, EN LA QUE SE VERIFICA MEDIANTE LA PRESENTACION DE ORDEN ESCRITA, LAS MERCANCIAS EN TRANSPORTE Y PRACTICA VISITAS DOMICILIARIAS CON EL OBJETO DE COMPROBAR LA LEGAL ESTANCIA DE LAS MERCANCIAS EXTRANJERAS EN TERRITORIO NACIONAL.

16.- LA TENENCIA, TRANSPORTE Y MANEJO DE MERCANCIAS EXTRANJERAS EN EL PAIS DEBERA COMPROBARSE CON LA DOCUMENTACION ADUANERA QUE ACREDITE SU LEGAL IMPORTACION. EL PEDIMENTO ADUANAL DEBERA SER PRESENTADO POR - - QUIENES IMPORTEN O EXPORTEN MERCANCIAS, Y DEBERA CONTENER LOS DATOS - REFERENTES AL REGIMEN ADUANERO AL QUE PRETENDAR DESTINAR LAS MERCANCIAS CIAS, ASI COMO LOS DATOS QUE SEAN NECESARIOS PARA LA DETERMINACION Y PAGO DE LOS IMPUESTOS AL COMERCIO XXTERIOR, Y LOS QUE SEÑALE EL REGIMEN DE CONTROL DE CAMBIOS. EL PEDIMENTO ADUANAL, ES UNA SOLICITUD, FORMULA

DA POR ESCRITO, EN EL QUE SE DETERMINA EN CANTIDAD LIQUIDA LOS IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR, Y SE ASIENTA LA DESCRIPCION DE LA MERCANCIA SU ORIGEN, VALOR NORMAL, CLASIFICACION ARANCELARIA QUE LE CORRESPONDE Y EL MONTO DE LOS IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR QUE CAUSE LA OPERACION.

17.- LAS VISITAS DOMICILIARIAS, QUE SON FACULTAD DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA COMPROBAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES FISCALES POR PARTE DE LOS PARTICULARES, CONSTITUYE UN ACTO DE MOLESTIA POR LO QUE SIEMPRE DEBERA ESTAR FUNDADO Y MOTIVADO LA VISITA DOMICILIARIA ESTA CONDICIONADA A UN MANDAMIENTO ESCRITO DIRIGIDO AL PARTICULAR Y DEBE REUNIR LAS FORMALIDADES DE LAS ORDENES DE CATEO ASI COMO EL SEÑALAMIENTO DEL LUGAR DONDE DEBA REALIZARSE, PERSONAL QUE DEBA ATENDERLA Y EL OBJETO DE LA MISMA. EN TODA VISITA DOMICILIARIA, LOS VISITADORES DEBERAN IDENTIFICARSE PLENAMENTE, Y REQUERIR AL VISITADO PARA QUE NOMBRE A DOS TESTIGOS CON EL OBJETO DE QUE EN SU PRESENCIA SE DESARROLLE LA VISITA.

18.- EXISTEN OTROS TRAMITES QUE PUEDEN SER EL MOTIVO DE QUE SE INICIE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INVESTIGACION Y AUDIENCIA, Y ESTOS PUEDE SER, EL CASO DE QUE OTRAS AUTORIDADES DISTINTAS A LAS ADUANERAS O EN SU CASO FISCALES, SECUESTREN MERCANCIAS EXTRANJERAS; ASI TAMBIEN, -

PUEDE INICIARSE CUANDO SE DESCUBRAN MERCANCIAS DE IMPORTACION Y EXPORTACION DE LAS LLAMADAS RESTRINGIDAS O PROHIBIDAS, DURANTE EL DESPACHO O EN TRAFICO POR LA VIA POSTAL.

EL DESPACHO DE MERCANCIAS TIENE POR OBJETO LLEVAR UNA SECUENCIA LOGICA DE PASOS QUE DEBEN PRACTICARSE PARA LA LEGALIZACION DE LAS OPERACIONES DE IMPORTACION Y EXPORTACION; CUANDO EN ESTE PROCESO SEA DESCUBIERTA - MERCANCIA DE LA DENOMINADA PROHIBIDA O RESTRINGIDA, EXISTIRA LA PRE-- SUNCION DE CONTRABANDO.

CUANDO LA AUTORIDAD POSTAL O EMPLEADOS DEL CORREO DESCUBRAN LA REMI - SION O ENVIO DE MERCANCIAS EXTRANJERAS, LO COMUNICARAN A LAS AUTORI- DADES ADUANERAS Y ESTA INSTRUIRA EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. -

19.- LAS MERCANCIAS DE NATURALEZA "PROHIBIDA", SON LAS QUE DE NINGUNA MANERA PUEDEN SER OBJETO DE COMERCIO, Y SON DISTINTAS A LAS "RESTRIN- GIDAS" EN VIRTUD DE QUE ESTAS ULTIMAS, PARA PODER SER IMPORTADAS O EX- PORTADAS, NECESITAN DE PERMISO ESPECIAL EXPEDIDO POR AUTORIDAD COMPE TENTE.

20.- CUANDO OTRAS AUTORIDADES SECUESTREN MERCANCIAS DE PROCEDENCIA - EXTRANJERA CON MOTIVO DE PRESUNTAS INFRACCIONES A LA LEY ADUANERA, - DEBERAN ENTREGARLAS A LAS AUTORIDADES ADUANERAS, PARA QUE ESTAS TRAMI TEN Y RESUELVAN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INVESTIGACION Y AU DIENCIA DENTRO DE UN PLAZO QUE NO DEBERA EXCEDER DE 48 HORAS; LAS AU

TORIDADES MENCIONADAS EN PRIMER TERMINO SERAN CONSIDERADAS COMO -- APREHENSORES.

21.- LOS DOCUMENTOS EN LOS QUE SE DECLARA LA POSESION DE LA MERCANCIA DE ORIGEN EXTRANJERO CONSTITUYEN EL PRIMER ACTO, CON EL CUAL SE INICIA LA RELACION JURIDICO-ADUANERA; ESTOS DOCUMENTOS PLASMAN LA - INTENCION DEL INTERESADO PARA ACTUAR CONFORME LO ESTABLECIDO POR LA LEY. DICHOS DOCUEMNTOS ASUMEN EL PAPEL DE UNA SOLICITUD, QUE SIRVE PARA PONER EN MOVIMIENTO LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACION, FACILITA LA INSPECCION ADUANERA, PREVIENE EL CONTRABANDO, YA QUE AL SER - DECLARADA LA MERCANCIA EXTRANJERA, YA NO PUEDE SER OBJETO DE NINGUNA INFRACCION, SALVO CUANDO LA DOCUMENTACION SEA FALSA.

22.- EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INVESTIGACION Y AUDIENCIA EXISTE UNA ETAPA DE POSTULACION, EN LA QUE SE FIJA UN PLAZO DE DIEZ-DIAS CONTADOS A PARTIR DE LA FECHA DE LA NOTIFICACION, EN EL QUE EL - PARTICULAR INDICA POR ESCRITO SUS PRETENSIONES Y RESISTENCIAS, RELATANDO LOS HECHOS RELACIONADOS CON LAS CAUSAS QUE ORIGINARON EL - - PROCEDIMIENTO, Y EXPONEN LO QUE A SUS INTERESES CONVENGAN Y LOS FUN-- DAMENTOS LEGALES QUE LE SEAN FAVORABLES.

23.- LA FASE PROBATORIA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INVESTIGACION Y AUDIENCIA ENCUENTRA SU FUNDAMENTO EN EL ARTICULO 230 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, EN EL SENTIDO DE QUE SERAN ADMITIDAS TODAS --

LAS PRUEBAS PRESENTADAS, EXCEPTUANDO LA CONFESION DE LAS AUTORIDADES. LA PRUEBA PERICIAL EN ESTE PROCEDIMIENTO SE DESAHOGA COMO INCIDENTE RELATIVO A LA CLASIFICACION ARANCELARIA.

24.- DENTRO DE LOS QUINCE DIAS CONTADOS A PARTIR DE LA FECHA EN QUE - SEA DESAHOGADA LA ULTIMA PRUEBA O AL VENCIMIENTO DEL PLAZO PARA OFRECERLAS SI NO SE HUBIEREN APORTADO, LA AUTORIDAD ADUANERA DICTARA LA- RESOLUCION EN LA QUE SE DETERMINARA SI PROCEDEN LOS CREDITOS FISCALES A CARGO DE LOS PARTICULARES E IMPONER LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS QUE CORRESPONDAN.

EN EL CASO DE QUE LA RESOLUCION SEA FAVORABLE PARA EL PARTICULAR, O QUE LA MISMA NO SEA DICTADA DENTRO DEL TERMINO MENCIONADO, QUEDARA - SIN EFECTO EL SECUESTRO LEVANTADO, Y EL INTERESADO PODRA SOLICITAR LA DEVOLUCION DE LAS MERCANCIAS JUNTO CON LOS MEDIOS DE TRANSPORTE.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO MIGUEL. "TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO." 4°. EDICION. EDITORIAL PORRUA S.A., MEXICO, 1981.

ANABALON RAMIREZ CARLOS. "DERECHO PENAL PROCESAL ADUANERO CHILE-- NO." ESCUELA DE ADMINISTRACION PUBLICA. CHILE, 1971

BALASSA BELA Y COLABORADORES. "ESTRUCTURA DE LA PROTECCION EN PAI- SES EN DESARROLLO." BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. EDITORIAL CEMCA. MEXICO, 1972.

BENGUELI RICO Y GARCIA GOMEZ ANTONIO. "CURSO DE COMERCIO EXTERIOR" SECRETARIA GENERAL TECNICA DEL MINISTERIO DE COMERCIO Y TURISMO DE ESPAÑA. MADRID, 1979.

BURGOA IGNACIO. "LAS GARANTIAS INDIVIDUALES" 2°EDICION. EDITORIAL PORRUA S.A. MEXICO, 1954.

BURGOA IGNACIO. "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO." 4° EDICION. -- EDITORIAL PORRUA S.A. MEXICO, 1982.

CARVAJAL CONTRERAS MAXIMO. "DERECHO ADUANERO MEXICANO." EDITORIAL PORRUA S.A. MEXICO, 1985.

CARRILLO FLORES ANTONIO. "LA JUSTICIA FEDERAL Y LA ADMINISTRACION PUBLICA." 2° EDICION. EDITORIAL PORRUA S.A. MEXICO, 1974.

CHECA SANTOS DIONISIO. "DERECHO FISCAL". INSTITUTO EDITORIAL REUS, S.A. MADRID, ESPAÑA, 1956.

DE LA GARZA SERGIO FRANCISCO. "DERECHO FINANCIERO MEXICANO." 13°- EDICION. EDITORIAL PORRUA S.A. MEXICO, 1985.

DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO. "PRINCIPIOS DE DERECHO TRIBUTARIO." EDITORIAL PAC. MEXICO, 1985.

DE PINA RAFAEL. "DICCIONARIO DE DERECHO." EDITORIAL PORRUA S.A. MEXICO, 1977.

ENTRENA ACUESTA RAFAEL. "CURSO DE DERCHO ADMINISTRATIVO." VOLUMEN I. EDITORIAL TENOS. MADRID, 1965.

FERNANDEZ LALANE PEDRO. "DERECHO ADUANERO." TOMO I. EDITORIAL ROQUE DE PALUCA. BUENOS AIRES, ARGENTINA, 1966.

FERRO A. CARLOS Y DI FIORI JOSE. "LEGISLACION ADUANERA Y REGIMEN PROCESAL." EDITORIAL OMEBA. BUENOS AIRES, ARGENTINA, 1966.

FLORES ZAVALA ERNESTO. "ELEMENTOS DE FINANZAS PUBLICAS MEXICANAS." 25° EDICION. EDITORIAL PORRUA S.A. MEXICO, 1984.

FONROUGE GIULIANI. "DERECHO FINANCIERO." VOLUMEN I. 3° EDICION EDICIONES DE PALMA. BUENOS AIRES ARGENTINA, 1982.

FONSECA FABIAN Y URRUTIA CARLOS. "HISTORIA GENERAL DE LA REAL HACIENDA." IMPRENTA VICENTE GARCIA TORRES. MEXICO, 1852.

FRAGA GABINO. "DERECHO ADMINISTRATIVO." 2° EDICION. EDITORIAL PORRUA S.A. MEXICO, 1980.

GARCIA MAYNES EDUARDO. "INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO." 3° EDICION EDITORIAL PORRUA S.A. MEXICO 1980.

GARCIA OVIEDO CARLOS. INSTITUCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO." EDITORIAL IMPRENTA Y LIBRERIA EULOGIO DE LAS HERAS, SEVILLA ESPAÑA, 1927.

GARRIDO FALLA FERNANDO. "TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO." -- VOLUMEN I. 4° EDICION. INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS. MADRID, 1965.

GOMEZ LARA CIPRIANO. "TEORIA GENERAL DEL PROCESO." TEXTOS UNIVERSITARIOS. U.N.A.M. MEXICO, 1980.

HANS KELSEN. TEORIA GENERAL DEL DERECHO Y EL ESTADO." IMPRENTA UNIVERSITARIA U.N.A.M. MEXICO, 1949.

HERRERA CANALES INES. "EL COMERCIO EXTERIOR EN MEXICO 1821 -1875." EDITADO POR EL COLEGIO DE MEXICO-CENTRO DE ESTUDIOS HISTORICOS. - MEXICO, 1977.

JIMENEZ DE AZUA LUIS. "LA LEY Y EL DELITO." EDITORIAL SUDAMERICANA. BUENOS AIRES, ARGENTINA, 1976.

KINDLERBERG CHARLES. "ECONOMIA INTERNACIONAL. 7° EDICION. AGUILAR EDITORES. MEXICO, 1978.

LERDO DE TEJADA FRANCISCO. "ENSAYO DE DERECHO TRIBUTARIO." EDITORIAL JUS, S.A. MEXICO, 1975.

LOMELI CEREZO MARGARITA. ""EL PODER SANCIONADOR DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MATERIA FISCAL." EDITORIAL CECSA. MEXICO, 1961.

LOMELI CEREZO MARGARITA."DERECHO FISCAL REPRESIVO." EDITORIAL PORRUA S.A. MEXICO 9179.

LOPEZ NIETO Y MALLA FRANCISCO. "EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO." EDITORIAL JOSE MARIA BOSH. BARCELONA, ESPAÑA, 1975.

LOZANO JOSE MARIA. "ESTUDIO DEL DERCHO CONSTITUCIONAL PATRIO EN LO RELATIVO A LOS DERECHOS DEL HOMBRE." 3° EDICION. EDITORIAL - PORRUA S.A. MEXICO, 1980.

MADRID HURTADO MIGUEL DE LA. "ESTUDIOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL." 2° EDICION. EDITORIAL PORRUA S.A. MEXICO, 1982.

MALPICA DE LA MADRID G. "QUE ES EL GATT." EDITORIAL GRIJALVO.- S.A. MEXCIO, 1979.

MARGAIN MANATOU EMILIO. "INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO." 7° EDICION. UNIVERSIDAD AUTONOMA DE SAN LUIS POTOSI. MEXICO, 1983.

MARIENHOLL MIGUEL. "TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO." TOMO I -- 10° EDICION. EDITORIAL PORRUA S.A. MEXICO, 1981.

MARTINEZ LOPEZ LUIS. 'DERECHO FISCAL MEXICANO." 4° EDICION. EDITORIAL ECASA. MEXICO, 1985.

MARTINEZ MATEO RAMON. " MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO." EDITORIAL TARESCO S.A. MADRID, 1980.

MORENO DANIEL. "DERECHO CONSTITUCIONAL." 6 ° EDICION. EDITORIAL PAX. MEXICO, 1984.

OLIVIERA TORO JORGE. " MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO." 3° EDITORIAL PORRUA S.A. MEXICO, 1972.

POLO BERNAL EFRAIN. "EL VALOR EN ADUANA." TOMO I. EDITORIAL PAC S.A. MEXICO, 1979.

POLO BERNAL EFRAIN. "TRATADO SOBRE DERECHO ADUANERO." FONDO EDITORIAL COPARMEX. MEXICO, 1980.

PUGLIESSE MARIO. "INSTITUCIONES DE DERECHO FINANCIERO." 2° EDICION EDITORIAL PORRUA S.A. MEXICO, 1976.

QUEROL C. VICENTE. "EL ARANCEL ADUANERO, MECANISMO DE POLITICA - COMERCIAL." EDITORIAL PAC S.A. MEXICO, 1986.

RAMIREZ FONSECA MANUEL. MANUAL DE DERCHO CONSTITUCIONAL." 4° EDICION. EDITORIAL PAC S.A. MEXICO 1985.

RIVERA SILVA MANUEL. "DERECHO PENAL FISCAL." EDITORIAL PORRUA -- S.A. MEXICO, 1984.

RODRIGUEZ LOBATO RAUL. "DERECHO PENAL FISCAL." EDITORIAL COLECCION DE TEXTOS JURIDICOS UNIVERSITARIOS. MEXICO, 1983.

SAINZ DE LA BUJANDA FERNANDO. "HACIENDA Y DERECHO." VOLUMEN II: "NATURALEZA JURIDICA DE LA INFRACCION TRIBUTARIA" EDITADO POR EL INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS, MADRID, ESPAÑA,1967.

SANCHEZ IDELFONSO Y OTROS. "ESTUDIOS ADUANEROS. CONCEPTO Y NATURALEZA JURIDICA DE LAS INSTITUCIONES ADUANERAS." EDITADO POR LA INSTITUCION DE ESTUDIOS FISCALES. MINISTERIO DE HACIENDA. ESPAÑA, -- 1977.

SERRA ROJAS ANDRES. "DERECHO ADMINISTRATIVO." 10° EDICION. TOMO I EDITORIAL PORRUA S.A. MEXICO 1981.

SILVEYRA FELIX JORGE. "CONTRABANDO Y ENCUBRIMIENTO DE CONTRABANDO." EDITORIAL ABELARDO PERROT. BUENOS AIRES, ARGENTINA, 1968.

SNIDER DELBERT A. "ECONOMIA INTERNACIONAL TEORIAS Y POLITICAS -- PARA EL DESARROLLO." EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONOMICA. MEXICO, 1979.

STUART MILL JOHN. "PRINCIPIOS DE ECONOMIA POLITICA." EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONOMICA. MEXICO 1978.

TAMAMES RAMON. "ESTRUCTURA ECONOMICA INTERNACIONAL." ALIANZA -- EDITORIAL. MADRID, ESPANAÑA. 1978.

TENA RAMIREZ FELIPE. "LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO, 1808-1902." 11° EDICION. EDITORIAL PORRUA S.A. MEXICO, 1982.

TORRES GAYTAN RICARDO. "TEORIA DEL COMERCIO INTERNACIONAL." 12° EDICION. EDITORIAL SIGLO XXI. MEXICO, 1984.

VEDEL GEORGES. "DERECHO ADMINISTRATIVO." 6° EDICION. BIBLIOTECA JURIDICA AGUILAR. MADRID ESPAÑA, 1980.

VELDROSS ALFREDO. "DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO." EDITORIAL --- AGUILAR. MADRID, ESPAÑA. 1955.

WYNESS MILLER ROBERT. " LOS PRINCIPIOS FORMATIVOS DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO CIVIL." EDITORIAL EDIAR S.A. BUENOS AIRES, ARGENTINA 1945.