

07:11-6102461
UNO



**EL CONTRABANDO COMO FORMA DE EVASION DE
IMPUESTOS, SU CONTROL ADMINISTRATIVO**

TESIS PROFESIONAL

CARLOS BARROSO AGUIRRE

MEXICO, D. F.

1968



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A MIS PADRES

A MIS HERMANOS.

Al Sr. Lic. Horacio Castellanos Coutiño
Con agradecimiento por la valiosa direc
ción de este trabajo.

I N D I C E .

P R O L O G O

	Pags.
CAPITULO I	
ANTECEDENTES HISTORICOS	1
A) Fenicia	2
B) Grecia	2
C) Roma	3
D) México	3
a) Epoca Colonial.....	4
b) México Independiente	6
CAPITULO II	
EL CONTRABANDO DESDE EL PUNTO DE VISTA ADMINIS TRATIVO	14
I.- De la Comisión del Contrabando	15
II.- Clasificación de las Mercancías Objeto de Contrabando	16
III.- Reformas sobre el contrabando en la -- Legislación Aduanera	18
IV.- Análisis del Artículo 570 del Código - Aduanero	20
V.- Presunciones de Contrabando en Materia Aduanal.	31
CAPITULO III	
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE - CONTRABANDO	41

I N D I C E .

P R O L O G O

	Pags.
CAPITULO I	
ANTECEDENTES HISTORICOS	1
A) Fenicia	2
B) Grecia	2
C) Roma	3
D) México	3
a) Epoca Colonial.....	4
b) México Independiente	6
CAPITULO II	
EL CONTRABANDO DESDE EL PUNTO DE VISTA ADMINISTRATIVO	14
I.- De la Comisión del Contrabando	15
II.- Clasificación de las Mercancías Objeto de Contrabando	16
III.- Reformas sobre el contrabando en la -- Legislación Aduanera	18
IV.- Análisis del Artículo 570 del Código - Aduanero	20
V.- Presunciones de Contrabando en Materia Aduanal.	31
CAPITULO III	
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE - CONTRABANDO	41

I.- Generalidades	42
A.- Incoación	43
B.- Fase probatoria	44
C.- Resolución	46
D.- Notificación	51
E.- Ejecución del Fallo	52
II.- Requisitos para la Consignación al Mi- nisterio Público Federal	56
III.- Sanciones Administrativas	61
 CAPITULO IV	
ANALISIS CRITICO AL DOBLE PROCEDIMIENTO SOBRE - EL CONTRABANDO	71
A.- Corriente que adopta este sistema.	72
B.- Corriente que refuta este sistema.	76
C.- Derecho comparado	82
D.- Disposiciones que se proponen para disminuir el contrabando	85
 CONCLUSIONES	 90
 BIBLIOGRAFIA	 93

P R O L O G O

De entre los numerosos problemas que ha de enfrentar el Estado en razón de su ubicación en el espacio con su elemento territorial, nos ha llamado la atención la figura jurídica del contrabando, en cuanto procura la protección de la industria del país y en cuanto la transgresión de la norma constituye un grave daño a la economía nacional.

En México la materia adquiere especial relevancia por el hecho de nuestra colindancia con el país más poderoso-económicamente- del mundo.

Consideramos que una adecuada regulación por medio del Derecho, regulación que debe incluir los aspectos económicos y sociales del ilícito del contrabando, junto con una política administrativa congruente con la misma legislación, solucionarían básicamente el problema, sin que exista conflicto alguno con los derechos de aquellas personas que encuadren en la hipótesis normativa.

Pretendemos esbozar un panorama breve de este tema de latente actualidad, intentando analizarlo en vías de obtener en el futuro leyes y procedimientos que se ajusten más a nuestra realidad.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

- A) Fenicia
- B) Grecia
- C) Roma
- D) México
 - a) Epoca Colonial
 - b) México Independiente.

Diversos tratadistas coinciden en que fueron los fenicios y los griegos los comerciantes más importantes de la antigüedad, actividad que heredaron al mundo occidental.

Por lo que se refiere a los fenicios, siendo excelentes navegantes y propietarios de magníficas embarcaciones, se fueron destacando por su actividad en materia de importación y exportación de mercancías, atento a su posición geográfica, su actividad comercial-marítima fue favorecida, ya que su territorio se encontraba enclavado en la costa, por lo que contando con un gran mercado marítimo, establecieron una serie de puertos, entre los más importantes: SIDON, ACRE, CARTAGO y UTICA.

Respecto a los griegos, fueron los seguidores de los fenicios en materia mercantil, ya que adoptaron tanto los modelos de sus embarcaciones como a navegar por la noche guiándose por la estrella polar, a la que llamaban "estrella fenicia".

Aunque no de la importancia de los griegos y fenicios, debe citarse sin embargo a los babilonios, de espíritu práctico que fueron hábiles comerciantes, sus caravanas surcaban Palestina, Egipto, pasando también por los ríos Tigris y Eufrates.

Con este comercio tan intenso no es de dudarse que los fenicios, griegos y babilonios, hayan visto la conveniencia de obtener algún provecho a la entrada y salida de mercancías por su territorio por lo que surge en esa época el impuesto aduanal que grava la importación de mercancías.

Posteriormente los romanos establecen también impuestos adua

nales. "Así el impuesto denominado portorium, tenía un triple aspecto: de impuesto aduanal, porque se cobraba a la entrada y salida del imperio o de las provincias que los componían; de peaje o tasa establecida por el paso de ciertos caminos o puentes; y de alcabala o derecho exigido por una ciudad sobre las mercancías que se introducían a ella". (1)

Empero, concomitantemente a la prosperidad comercial se incrementó la evasión de impuestos como ocurrió en Roma, que al decir de los tratadistas sufrió este mal en mayor escala, hasta el punto de verse en la necesidad de dedicar soldados de su ejército para evitar introducciones fraudulentas de mercancías y algunas de sus naves a vigilar a las embarcaciones que conducían esas mercancías cuyos impuestos pretendían evadir.

Hemos hecho mención a lo anterior, aún sin agotar el tema -- desde el punto de vista histórico, por su excesiva amplitud, con el sólo propósito de exponer en forma breve lo que consideramos como referencia en la parte que nos interesa.

Visto lo anterior, pasaremos a analizar la evasión de impuestos en México.

Al entrar a la historia de los impuestos aduanales en nuestro país, debemos remontarnos al pasado, cuando la Nueva España se encontraba subordinada al gobierno de la Madre Patria. La política seguida por España era monopolista.

(1) MARGARITA LOMELI CEREZO, El poder sancionador de la administración, pública en materia fiscal, la. ed., México 1961, pág. 13.

Durante la época colonial, España al igual que los demás países conquistadores cometió graves equivocaciones en la política económica seguida para sus colonias; las tendencias monopolistas se extendieron a todos sus dominios lo que trajo como consecuencia que limitara el comercio internacional de las mismas, permitiéndolo únicamente con el país conquistador, es decir, prohibía cualesquiera importaciones o exportaciones si el intercambio no se realizaba a través de España; esto trajo como consecuencia que los pueblos dominados burlaran estos drásticos ordenamientos por medio del contrabando, para comerciar clandestinamente con los otros pueblos.

Por lo que resultaba para los pueblos conquistados un tanto más económico, así como más práctico, entablar comercio de una manera clandestina con otros, pues el sistema de consumir productos españoles, así como enviar a la madre patria todos los productos nacionales, era antieconómico y tardado, debido a la serie de disposiciones y la minuciosidad de las Ordenanzas españolas a este respecto ya que incluían una serie de requisitos y trámites que había que llenar ante la Casa de Contratación de Sevilla, así como las fianzas que debían de otorgarse de todo aquello que se embarcara, la prohibición a las embarcaciones de tocar ciertos puertos y una serie de mandatos de los cuales se puede apreciar el excesivo rigor con que se trataba a las colonias.

En España fueron los árabes-españoles los que propiciaron el desarrollo de los impuestos aduanales, dándoles el carácter de contribución general. "Existía entre otros el impuesto de almojari

fazgo, que se cobraba a los buques tanto en los puertos de España como en las colonias, por la entrada y salida de mercancías. Este impuesto se transformó en el impuesto aduanal" (2)

Los Reyes de Castilla y León les llamaban "derechos de puertos secos y mojados", entendiéndose por puertos secos los que se cobraban en las fronteras terrestres y los puertos mojados los marítimos.

"Existía en España otro impuesto denominado de almirantazgo, era el pago de los mercaderes, por la carga y descarga de mercancías por los puertos" (3)

"En las Siete Partidas, monumental obra legislativa llevada a cabo por Alfonso X El Sabio, durante los años 1256 a 1265, se encuentran abundantes disposiciones sobre sanciones en materia fiscal. En la Quinta Partida Título VII, Ley V, se establece el portazgo, impuesto fijado a todas las mercancías que se trajeren a vender o se sacaren del reino, ordenando que si los mercaderes encubrieren algunas cosas de cuantas trajeren o llevaren, las perderían, esto es, serían confiscadas en favor del Fisco Real". (4)

En resumen podemos apreciar que durante la época colonial se siguió una política absolutamente proteccionista por parte de España lo que trajo como consecuencia que los pueblos conquistados buscaran como válvula de escape, el contrabando para poder comerciar con otros pueblos.

(2) ARMANDO PORRAS LOPEZ, Derecho Fiscal, 1ª ed., México 1967 pág. - 43.

(3) Ibidem

(4) LOMELI CERESO. ob. cit., pág. 18

Desde que México es independiente, la política aduanera que se ha seguido, ha sido preponderantemente proteccionista gravando - la importación de mercancías extranjeras con fuertes impuestos aduanales.

Esto se debe en gran parte a las necesidades económicas del país, pues si bien con ello se trata de proteger a la industria nacional, no debe omitirse que dicho gravamen siempre ha sido una de las principales fuentes de ingresos.

Sin embargo, lo anterior propicia que el contrabando siga - existiendo en las formas modernas, unas veces aumentando su cantidad y otras estancándose, pero nunca disminuyendo a pesar de los -- múltiples esfuerzos realizados por controlarlo.

EPOCA INDEPENDIENTE.

Al referirnos a los antecedentes relativos al contrabando, - debemos hacer mención a que "México ya independiente recibe un legado de la legislación española, diversificada, incompleta e inadecuada a la nueva realidad social de México Independiente. La actividad del legislador estuvo dirigida casi exclusivamente a la creación de normas tendientes a establecer el orden público y organizar el nuevo Estado. Se legisló principalmente en materia hacendaria, - militar y de policía. Específicamente dentro del Derecho Penal Fiscal se reglamentó en materia de contrabando por ser un problema que reclamaba, en aquel entonces como ahora inmediata atención". (5).

Existen en nuestro país antecedentes legislativos sobre el contrabando, entre otros podemos citar la Ley 24 de noviembre de -

(5) ABDON HERNANDEZ ESPARZA. El Delito de Defraudación Fiscal. México, 1962. pág. 41.

1819, pero esta ley no definía en forma concreta al contrabando ni tampoco fijaba sanciones en contra del mismo, pero lo trataba en una forma muy somera.

El 22 de Noviembre de 1821 se dicta otra ley denominada Orden para el Arreglo Provisional de las Aduanas Interiores; redactada por la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio, en ella al igual que la ley anterior hacía omisión de la definición del contrabando y su represión, sin embargo, en el texto de la misma era de gran interés en virtud de que trataba de resolver los desórdenes que se advertían en perjuicio de la Hacienda Nacional, y esblecía para remediar esto, una serie de requisitos que deberían llenar las mercancías al ser introducidas al país.

La Ley de 1819, la Orden de 1821, el Reglamento de Cabotaje de 29 de julio de 1829 y la Ley de enero de 1831, señalaban las medidas tendientes a disminuir el perjuicio a la hacienda pública y a los comerciantes. Se trató de controlar las importaciones y exportaciones, incluso la Ley de 26 de enero de 1831 llegó a considerar responsables a los empleados que cometieran faltas en el desempeño de sus funciones, y las penas que se les aplicaban consistían en la destitución del empleo e inhabilitación perpetua para obtener cargo alguno.

El 17 de febrero de 1837 se dicta el Decreto del Supremo Gobierno, no hacía mención al contrabando, pero es de considerarse de gran interés en virtud de que establecía en el contenido de su texto los puertos de la república que habían de continuar abiertos al comer

cio extranjero y al de cabotaje; las clases de aduanas marítimas y fronterizas, el número de empleados y sueldo y sus derechos y obligaciones, además hacían notar las faltas o delitos en que podrían incurrir.

No obstante en las leyes anteriores no se legisló sobre el contrabando, fué hasta el 31 de enero de 1856 cuando encontramos disposiciones expresas al respecto, éstas aparecen en el decreto del gobierno denominado Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de la República Mexicana.

El 4 de junio de 1870 se dictó un reglamento llamado de Contrarresguardo de la Frontera del Norte y contenía disposiciones más firmes y trataba con mano más enérgica a los responsables del tráfico ilegal de mercancías.

El 10 de enero de 1872 apareció el Arancel de Aduanas Marítimas y Fronterizas de los Estados Unidos Mexicanos, que guarda gran relación con las disposiciones de la ordenanza de 1856, pero es más importante debido a que trata ya los casos de contrabando, los de fraude y las penas aplicables, entre otras modalidades este arancel trata de que los juicios motivados por contrabando y fraude se seguirán por la vía judicial, sustanciándose por los tribunales federales.

Es de suma importancia esta adjudicación a los tribunales federales, pues es hasta este momento donde se debería llevar a cabo un juicio por contrabando además otra innovación de este arancel de gran trascendencia fué la división de los juicios: el judicial y el administrativo, los cuales trataremos en capítulos posteriores.

Otra de las leyes de gran importancia es la de 24 de enero - de 1885 denominada Ordenanza General de Aduanas Marítimas, Fronteras de Cabotaje y Secciones Aduanales. Esta ley distinguió los delitos de las faltas y contravenciones, además intenta por primera vez las definiciones de contrabando y fraude.

El 10. de marzo de 1887 se expide una ley llamada "Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas" que vino a modificar a la "Ordenanza General" decretada el 24 de enero de 1885. Esta ley - trataba los conceptos de contrabando y fraude al igual que la ley anterior.

El 12 de junio de 1891 se dictó "la Ordenanza General de - - Aduanas Marítimas y Froterizas de los Estados Unidos Mexicanos", y - al respecto HERNANDEZ ESPARZA afirma "En la ordenanza del 12 de junio de 1891 se establecieron tres tipos de infracciones a las Normas Fiscales, a saber: Delitos, Contravenciones y Faltas. Los delitos - comprendían el contrabando, cohecho, peculado, alteración de documentos oficiales, falsificaciones de documentos oficiales, quebrantamiento doloso de sellos o candados fiscales, desobediencia y resistencia de particulares, así como la omisión culpable.

Las principales contravenciones eran: La Defraudación (Sin - connivencia con los empleados, suplantando en calidad, cantidad, o - ambas cosas, mercancías que legalmente manifestadas causarían mayores derechos), omisión de requisitos esenciales en documentos relativos a la importación de mercancías, e infracción de los preceptos - cuya finalidad era evitar la duda y dar seguridad. Las faltas con--

sistían en la inexactitud en documentos aduanales. De estas violaciones a los ordenamientos hacendatarios sólo los delitos estaban sancionados con pena corporal, además de la sanción administrativa. Las otras dos categorías tenían sanción meramente administrativa, en el caso de la defraudación se sancionaba con la pérdida de la mercancía y pago del doble del impuesto omitido". (6)

La ordenanza de 1891 estuvo en vigor hasta el año de 1928 en que se expidió y entró en vigor la Ley Aduanal del 18 de abril de 1928, la cual sentó las bases que todavía subsisten para la represión del contrabando y otras infracciones a la legislación aduanal.

"La Ley Aduanal de 1928 regula el delito de contrabando en forma más detallada que las leyes anteriores, distinguiendo tres clases:

1a.- Contrabando cometido con violencia en lugares hábiles ó inhábiles para el tráfico internacional, y que se castiga con las penas para el robo con violencia señaladas en el Código Penal.

2a.- Contrabando sin violencia en lugares no autorizados para el mismo tráfico, castigándose con las penas de robo sin violencia.

3a.- Contrabando sin violencia en lugares autorizados para el tráfico internacional, que se castiga según el monto de los derechos defraudados o que se intentó defraudar, con penas de arresto y prisión hasta de 6 años, excepto cuando el mencionado importe no pase de \$200.00 en cuyo caso sólo se impone multa de \$ 5.00 a \$ 500.00 conmutable por arresto de 1 a 15 días si no se paga. A los funcionarios o empleados

(6) ob. cit. págs. 41 y 42.

fiscales, inodados en cualquier delito de contrabando, se les impone asimismo, la pena de destitución e inhabilitación del empleo por la autoridad judicial.

Estructura el sistema que todavía se conserva en la legislación vigente sobre la duplicidad de procesos, uno administrativo y otro judicial, en relación al contrabando, estableciendo la obligación de las autoridades aduanales de instruir un juicio o expediente administrativo previamente a la consignación del caso al Ministerio Federal para el ejercicio de la acción penal y regulando detalladamente tal instrucción" (7)

Para concluir con el estudio de las principales disposiciones y leyes, haremos referencia a la LEY ADUANAL DE 19 DE AGOSTO DE 1935, que es el antecedente inmediato del Código Aduanero que actualmente nos rige, y que entró en vigor el 10. de abril de 1952.

La Ley Aduanal de 1935 siguió los mismos lineamientos que la anterior de 1928, en relación con las Infracciones y Sanciones.

"Se deja de tomar en cuenta para clasificación del delito de contrabando, el hecho de que se efectúe por lugares hábiles o inhábiles para el tráfico internacional, distinguiéndose sólo al penar tal delito entre los casos con violencia, que se castigan con las penas del robo con violencia y multa administrativa del triple de los impuestos omitidos; y los contrabandos sin violencia que se castigan con las penas del robo sin violencia, más multa del duplo de los impuestos." (8)

(7) LOMELI CEREZO ob. cit., pág. 33

(8) Ibidem, pág. 34

El 19 de febrero de 1900 se creó la Dirección General de Aduanas, quien desde entonces conserva la dirección de inspección de las oficinas aduaneras y de los servicios de este ramo, en toda la República Mexicana, es la Institución Administrativa de más alto rango en material aduanal. "Que colocada dentro del engranaje administrativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, goza de autonomía en sus decisiones". (9)

Entra en vigor el Código Aduanero el 10. de abril de 1952 que abroga a la Ley Aduanal de 19 de agosto de 1935. En este Código Aduanero se incorporaron la mayoría de las disposiciones establecidas en las leyes anteriores, pero claro, con reformas y adiciones.

El Código Aduanero sigue actualmente el sistema de dualidad de procedimientos administrativos y judiciales. Y lo regula como infracción administrativa, pues al Código Fiscal le corresponde regularlo como delito.

Por lo anteriormente anotado consideramos que la política proteccionista que se ha seguido debe ser transitoria, ya que cuando México pueda percibir por medio de sus impuestos lo suficiente para satisfacer sus necesidades, revelará el progreso a que se ha llegado, y por la misma razón estará en condiciones de reducir sus impuestos aduanales, lo que traerá como consecuencia necesaria la disminución del contrabando, ya que nos atravesamos a afirmar que una de las causas por la cual ha tomado incremento este acto il

(9) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. cit. por LUIS -- MARTINEZ LOPEZ. Derecho Fiscal Mexicano. México. 1959. pág. 23.

cito, es precisamente por lo alto y desproporcionado de los impuestos que con él se omiten, puesto que es indiscutible que entre mayor sea su elevación, mayor será la tendencia del público a evadirlos, ya que existe una relación inmediata entre el aumento de las tarifas aduanales y el aumento del contrabando en nuestro país.

En capítulos posteriores nos hemos de referir a la tramitación del juicio en materia de contrabando y como está regulado actualmente.

CAPITULO II

EL CONTRABANDO DESDE EL PUNTO DE VISTA ADMINISTRATIVO.

- I.- De la Comisión del Contrabando
- II.- Clasificación de las Mercancías. Objeto del Contrabando.
- III.- Reformas sobre el Contrabando en la Legislación Aduanera.
- IV.- Análisis del Art. 570 del Código Aduanero.
- V.- Presunciones de Contrabando en Materia Aduanal.

I.- De la Comisión del Contrabando.

Al cometerse el ilícito de contrabando además de causarse una lesión grave a la economía nacional porque el Estado deja de percibir un ingreso, se perjudica también al comerciante honrado en cuanto le implica una injusta competencia.

En la primera parte de este capítulo, vamos a referirnos a la comisión tanto de la infracción administrativa, como del delito de contrabando, de acuerdo con nuestra legislación vigente, realizando primeramente una somera referencia respecto a esta dualidad cuya explicación presenta la forma en que se legisla sobre el contrabando.

Una situación simultánea sucede en la comisión de este ilícito, pues al cometerse la infracción de contrabando, desde el punto de vista administrativo, ya que el Código Aduanero lo trata como infracción, se comete asimismo el delito de contrabando, ya que desde el punto de vista penal, el Código Fiscal así lo considera. Para que exista el delito es forzoso que exista la infracción al Código Aduanero y además que existan los elementos necesarios para que pueda consignarse a las autoridades judiciales, por lo que consecuentemente un sólo hecho de contrabando puede dar lugar a dos procedimientos (administrativo y penal) que aunque ligados el uno al otro, son completamente distintos en cuanto a los fines que persiguen, explicación que trataremos de dar en el capítulo siguiente.

El carácter infractorio (administrativo) del contrabando encontramos que está regulado por el Código Aduanero; Título XIV cap. II relativo a infracciones, regulando su comisión en el Art. 570, el

cual se divide en cinco fracciones.

El carácter delictuoso -penal- del contrabando está regulado por el Código Fiscal de la Federación vigente a partir del 10. de -- abril de 1967 en su título II Cap. IV, como ley especial que regla-- menta el delito de contrabando configurando su comisión en el artícu-- lo 46 que se divide en cinco fracciones, ley especial, porque el Códig-- go Penal Federal, expresa en su artículo 60. "Que cuando se cometa -- un delito que no se encuentre previsto en éste Código, pero sí en -- una ley especial, se le aplicará ésta y las disposiciones conducen-- tes del Código Penal", por lo que en el presente caso corresponde al Código Fiscal de la Federación, como ley especial, tipificar el Delito de Contrabando.

De esta forma podemos afirmar que la comisión de la infrac-- ción y el delito de contrabando se encuentra consignada en legisla-- ciones distintas, considerándose en una legislación como infrac-- ción administrativa (Código Aduanero Art. 570), y en otra como -- Delito (Código Fiscal de la Federación Vigente Art. 46).

II.- CLASIFICACION DE MERCANCIAS.- Objeto del Contrabando.

Antes de entrar a analizar el contrabando como infracción ad-- ministrativa, el cual está regulado por el Art. 570 del Código Adua-- nero, como ya hemos dicho es de gran importancia hacer mención -- a las mercancías que dan o pueden dar lugar al contrabando.

Desde el momento en que las mercancías entran en aguas terri-- toriales, en el espacio aéreo nacional o en el territorio, quedan su-- jetas a las disposiciones del Código Aduanero, a las tarifas y leyes

que les afecten, y a lo que está establecido en los tratados sobre comercio y navegación.

Dichas mercancías, objeto de las operaciones aduaneras pueden clasificarse en:

1).- Permitidas.

2).- Prohibidas.

Dentro de las primeras encontramos las mercancías:

a) sujetas a impuestos; b) las que no están sujetas a los mismos; --
c) las que requieren únicamente permiso especial para efectuar cualquier operación aduanal; d) las que además del permiso correspondiente, están sujetas al pago de impuestos. En estas dos últimas, las -- que requieren permiso especial de autoridad competente, su finalidad es proteccionista, no quiere decir que su tráfico esté prohibido o impedido, es tan sólo que se desea controlar la entrada y salida de tales mercancías al país, con el objeto de buscar una estabilidad -- económica de protección a los bienes de la nación.

Las segundas o sean las prohibidas, son aquellas cuya importación o exportación está vedada por disposiciones aduaneras, su finalidad es también proteccionista, pues dichas restricciones tienen el propósito de proteger a la economía nacional.

Una segunda clasificación la encontramos en el Art. 90. del Código Aduanero, y éste la hace atendiendo al origen de las mercancías: I.- mercancías extranjeras. Las de ese origen que no hayan sido nacionalizadas; II.- mercancías nacionales. Las que se produzcan en el país o se manufacturen en el mismo, con materias primas nacio-

nales o nacionalizadas; III.- Son mercancías nacionalizadas. Las -- originarias del extranjero que hayan satisfecho todos los requisitos para su importación definitiva. En estas condiciones se encuentran las que se importen para un perímetro o zona libre, pero si de uno - u otra salen con destino al resto del país, tendrán que cubrir sus - impuestos aduaneros, según el caso, para que de esta manera pueda -- considerárseles como nacionalizadas.

III.- REFORMAS SOBRE EL CONTRABANDO EN LA LEGISLACION ADUANERA.

El ilícito de contrabando ha sufrido un cambio radical tanto en su concepto, como en sus consecuencias de derecho, es decir tanto desde el punto de vista de la legislación fiscal como de la ordenación aduanera; en este capítulo nos referiremos sólo a la transformación acaecida al Código Aduanero en vigor a partir del 10. de Abril de 1952.

Son de gran trascendencia y significación las reformas que - aparecieron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 - de Diciembre de 1961, que entraron en vigor un mes después de su publicación según lo estableciera el articulado transitorio del mencionado decreto reformador.

Un hecho notable y de suma importancia lo constituyó la mutación en la definición de la infracción de contrabando, y esta fué la supresión del elemento anteriormente indispensable de la "Intencionalidad". En nuestro país esta reglamentación era de gran novedad, pues razonando también en lo inicuo que resultaba castigar como infracci

nes, hechos imprudentes acaecidos debido a la falta de preparación más elemental en materia aduanera en el sujeto activo de la infracción, el cual se aprovecha de tales circunstancias para cobijarse -- en ese elemento volitivo.

No obstante lo anteriormente anotado, el legislador no modifica los primeros párrafos de los artículos 572 y 573 en los que, -- aún en la actualidad se hace referencia a que se presumirá que ha habido intención de defraudar al fisco.

Aún cuando actualmente la "intención" no es necesaria para que exista la infracción, pues ésta existe independiente de aquélla -- es decir, que ahora se desatiende al elemento subjetivo y se toma en consideración el elemento objetivo, o sean, los aspectos materiales -- para establecer la existencia o no del contrabando.

El texto del art. 570 del Código Aduanero antes de la reforma del 30 de Diciembre de 1951 era el siguiente: "Comete la infracción de contrabando el que voluntariamente viole algunos preceptos -- de este Código, cuando pueda tener o haya tenido como resultado:

I.- La introducción de mercancías al país, o la salida de -- las mismas, sin cubrir los impuestos aduaneros que legítimamente les corresponden.

II.- La importación o exportación ilícita de mercancías cuyo tráfico internacional esté prohibido por disposiciones legítimas, y -- los actos encaminados directa o indirectamente a la realización de -- dichas operaciones; y

III.- La ocultación del verdadero valor comercial de las mercancías que deba servir de base para el cobro de impuestos aduaneros -- Ad-Valorem" (9)

Concretamente podemos afirmar que no es necesario el conocimiento pleno y definido de que con la acción u omisión realizada se esté transgrediendo la ley aduanal, es decir, que ya no es necesario que la conducta del infractor se intencional o dolosa, para que exista el ilícito de contrabando, pudiendo configurarse esta infracción en la actualidad, aún por mera imprudencia.

Es indiscutible que el ánimo del legislador reformista al -- darle una mayor drasticidad a la ordenación aduanera, tenía como propósito disminuir la gran cantidad de contrabandos, partiendo del supuesto del conocimiento de las obligaciones arancelarias por los -- particulares, además haciendo referencia al principio establecido -- por el art. 21 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales que a la letra reza: "La ignorancia de las leyes no excusa su cumplimiento."

IV ANALISIS DEL ARTICULO 570 DEL

CODIGO ADUANERO.

En el contenido del Art. 570 del Código Aduanero está claramente establecido la comisión de la infracción de contrabando cuando señala "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 deban cubrirse.

(9) Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, 1952.

II.- El que introduzca o saque del país mercancías cuya importación o exportación esté prohibida por la ley o sujeta a permiso de la autoridad competente, sin que exista en este último caso la autorización respectiva.

III.- El que interne al resto del país mercancías extranjeras - procedentes de zonas o perímetros libres, omitiendo el pago total o parcial de los impuestos que conforme a la ley deban cubrirse, o cuya importación esté prohibida o sujeta a permiso de autoridad competente, sin que exista en 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, y

V.- El que ejecute actos idóneos que vayan inequívocadamente dirigidos a realizar cualesquiera de las operaciones a que se refieren las fracciones anteriores, así como el comienzo de ejecución o todos los actos que debieran producir el contrabando si éste no se consuma por causas ajenas a la voluntad del agente."

Trataremos ahora de analizar cada una de las fracciones del artículo que se comenta.

Fracción I.- Como elementos característicos de esta fracción encontramos los siguientes: a).- Introducir o sacar mercancías del país y. b) Omitir el pago de los impuestos total o parcialmente.

El primer elemento consistió en un acto material, en virtud del cual se introducen o sacan del país mercancías.

Debemos hacer notar que nuestro Código Aduanero al referirse

al tráfico de mercancías lo clasifica en tráfico: a).- terrestre, -- b).- aéreo. c) marítimo; sin embargo, dicho tráfico se haya limitado en forma relativa por la vigilancia aduanal, realizada en el campo que opera, la cual se denomina zona de vigilancia, misma que se encuentra establecida en el texto del art. 5º. del Código Aduanero "La vigilancia aduanera se ejercerá en los recintos fiscales o fiscalizados y se extenderá en las fronteras, a una zona de doscientos kilómetros de ancho, paralela a la línea divisoria internacional; en los litorales, a las aguas territoriales y playas de mar; en los perímetros y zonas libres, a una faja terrestre de doscientos kilómetros de ancho paralela exteriormente a los límites de unos u otras y, además en su caso a la indicada para los litorales y fronteras; y en los aeródromos, a todo el perímetro que los mismos abarquen.

Dentro de la zona de vigilancia de las fronteras y de la de los perímetros y zonas libres, las mercancías transitarán al amparo de los documentos que fije este código y si carecieren de ellos serán aprehendidas y consignadas a la autoridad aduanera competente, para los efectos de la averiguación y los que de ella deriven".

Otro de los aspectos muy importantes relativo a este primer elemento, lo es el de las operaciones aduanales que pueden realizarse con el tráfico de mercancías y que por lo tanto quedan sometidas al Código Aduanero y son a saber:

1o.- Importación, que a su vez se divide en: a) Definitiva-- (el arribo de mercancías extranjeras destinadas a su consumo o uso dentro del país); b) Temporal (la introducción de mercancías extran-

geras destinadas a permanecer en el país por tiempo limitado); c) Especial (el retorno al país de las mercancías nacionales o nacionalizadas que se hubieren exportado en definitiva).

2o.- Exportación, que a su vez se divide en a) Definitiva (el envío de mercancías nacionales o nacionalizadas para uso o consumo en el extranjero); b) Temporal (la salida de mercancías nacionales o nacionalizadas que vayan a permanecer en el exterior por tiempo limitado); c) Especial (el retorno al exterior de mercancías extranjeras que, habiéndose importado, no estén nacionalizadas).

3o.- Tránsito internacional, que a su vez se divide en: a) Por territorio nacional (el paso de mercancías extranjeras a través del país); b) Por territorio extranjero (la salida de mercancías nacionales o nacionalizadas para ser reintroducidas a la República atravesando territorio extranjero).

4o.- Traslado; el traslado de mercancías de un vehículo a otro, o al mismo vehículo en distinto viaje.

El segundo elemento de la fracción I del art. 570, está constituido por la omisión total o parcial de los impuestos aduanales, a las mercancías objetos de los mismos y éstas, entran en la clasificación de las mercancías permitidas sujetas a ciertas imposiciones tributarias.

Fracción II.- Se desprende de ésta los siguientes elementos:

a) Introducir o sacar mercancías del país; b) Que exista prohibición de esas mercancías para efectuar las operaciones aduanales, y c) Que esas mercancías estén sujetas a permisos especiales y éstos no se ha

yan otorgado.

El primer elemento ya fué tratado al analizar la fracción anterior.

El segundo, se refiere a mercancías cuyo tráfico esté prohibido por las disposiciones aduaneras, como existen actualmente infinidad de ellas por ejemplo: El oro amonedado, aunque sea en forma de alhajas no puede ser exportado (según oficio circular # 301-1 1-40193 de 19 de julio de 1952 de la Dirección General de Aduanas).

Es lógico suponer que el propósito seguido al interponer estas limitaciones fué enteramente de protección para la economía nacional.

El tercer elemento se refiere a la carencia de permisos especiales a que están sujetas las mercancías, ya que no todas las operaciones aduanales se efectúan con sólo pagar los gravámenes establecidos, puesto que algunas mercancías, requieren permiso especial de autoridad competente para llevar a cabo el tráfico de las mismas. Como por ejemplo citaremos para la importación de armas de fuego, es necesario que la Secretaría de la Defensa Nacional otorgue el permiso correspondiente; para la importación de automóviles, es indispensable la autorización de la Secretaría de Industria y Comercio para importar o exportar cintas cinematográficas es necesario el permiso de la Sría. de Gobernación, aunque no las tomadas por turistas o investigadores.

La carencia de estos permisos es causa suficiente para que las autoridades competentes rechácen cualquier operación que se les-

presente sobre importación o exportación, puesto que, el propósito de la sujeción de dichos permisos tiene una finalidad proteccionista; esto no significa que su tráfico esté impedido, sino que sólo se quiere controlar la entrada y salida de tales mercancías al país con la intención de buscar una estabilidad económica.

Fracción III. - En esta fracción encontramos caracteres diferentes a las anteriores, pues la infracción de contrabando se comete por la internación al resto del país de mercancías procedentes de zonas, perímetros o puertos libres, ya sea que estén prohibidas, restringidas o sujetas a impuestos.

Las zonas, perímetros o puertos libres son creados con el propósito de beneficiar a los habitantes de los mismos, en vista de las condiciones socio-económicas en que se encuentran, y además, -- atendiendo al distanciamiento con los centros de producción, y principalmente por el atraso económico que los caracterizan.

Es en estos lugares la vigilancia aduanal es más acuciosa, cosa que no impide que también por ellos se realicen actos que van encaminados a evadir los impuestos, encontramos en la misma fracción los siguientes elementos:

a). - Internar mercancías extranjeras al resto del país procedentes de zonas, perímetros o puertos libres.

b). - Que esas mercancías estén prohibidas o sujetas a permiso, sin que exista autorización respectiva.

Es conveniente hacer referencia aquí a otra clasificación - que hace de las mercancías el Código Aduanero, atendiendo al lugar-

de origen:

a).- Mercancías nacionales, aquellas que se producen o manufacturan en el país con materias primas nacionales o nacionalizadas.

b).- Mercancías nacionalizadas; las originarias del extranjero que hayan satisfecho los requisitos para su importación definitiva.

c).- Mercancías extranjeras, las de ese origen que no hayan sido nacionalizadas.

Hay que agregar que el legislador al reglamentar esta fracción puso especial empeño en regular la importación y exportación de mercancías de perímetros o zonas libres, señalando los requisitos necesarios para tal fin en el título XV cap. I del Código Aduanero, terminando así con las confusiones que se presentaban al cometerse un contrabando por esos lugares, prescribiendo en una forma más clara la hipótesis que lo constituyen.

Fracción IV del Art. 570.

"El que oculte el verdadero valor comercial de las mercancías que deba servir de base para el cobro de los impuestos aduaneros - Ad-Valorem".

En ésta fracción para la comisión de contrabando es necesario que el sujeto activo oculte el verdadero valor comercial de las mercancías que trate de introducir legalmente al país, asimismo hace mención a que este valor comercial (no estimativo) de dichas mercancías sirva de base para fijar el impuesto Ad-Valorem.

En las tarifas de importación y exportación se encuentran --

establecidos los precios de la mayoría de las mercancías y se fijan los impuestos que éstas requieren, y además de éstos, se les aplica el impuesto Ad-valorem, que consiste en establecer una cuota proporcional sobre el valor de las mercancías. Este impuesto fué creado por el Ejecutivo en el año de 1948, con el objeto de proteger a la industria nacional pero con el tiempo se convirtió sólo en un ingreso más para el erario nacional.

Las tarifas aduanales que contiene los precios de las mercancías y sus impuestos, están sujetas a las altibajas de los precios en el mercado, y son renovadas constantemente para sujetarlas a dichos precios.

Los agentes Aduanales tiene relevante importancia; ya que generalmente ellos pueden incurrir en esta infracción señalada en la fracción IV del Art. 570.

Es conveniente como ocurre en España, (10) establecer medidas que limiten el abuso en esta materia en defensa de los ingresos del Estado.

" El consignatario de la mercancía y el consignatario de la nave que lo transporte como representante inmediato del capitán, ambos deberán responder de los derechos, multas y gravámenes que haya de pagar.

Las mercancías, así como del gasto extra que ocasione por la necesidad de embarcar y reembarcar el cargamento o parte del mismo.

El agente aduanal, cuando intervenga, debe tener responsabi-

(10) ALBIÑANA G.a. QUINTANA, Responsabilidades Patrimoniales Tributarias, Madrid 1951 págs. 193 y s.

lidad subsidiaria, respecto a los pagos no cubiertos por el consignatario capitán, comisionista o comerciante que intervenga en la operación; lo mismo deberá ocurrir con el propietario de la nave, aunque ellos no sean sujetos económicos del tributo o carga fiscal que deba pagarse.

Por lo que se refiere al agente aduanal el fundamento para hacerlo responsable, se deriva de una consideración que se le tiene al mismo, atento a su actividad profesional, y a las atribuciones -- que se le reconocen, que lo transforman en un auxiliar de la administración, y a veces en un verdadero funcionario público, por lo que -- su personalidad es de tipo gubernativo y se debe a una medida disciplinaria del Estado.

En cuanto al propietario de la nave, su responsabilidad es subsidiaria con el capitán y con el dueño de las mercancías gravadas ya que el no es sujeto de tributo, y en ocasiones es aún ajeno a las operaciones realizadas, por ello no se justifica la responsabilidad, salvo por el hecho de que el Estado pretenda evitar la defraudación impositiva."

Infinidad de veces se ha presentado el caso en que los infractores consideran que no es de justicia el atender al monto de -- las cuotas Ad-Valorem para la imposición de las sanciones por la autoridad judicial. Nuestro máximo tribunal ha determinado, con criterio uniforme, que la cuota Ad-Valorem, constituye un impuesto de importación, pues significa, ya sea un aumento para las cuotas fijadas en la tarifa respectiva, o bién, una cuota genérica para las mercan-

cias que en dicha tarifa aparecen señaladas como exentas. En consecuencia no es violatoria la sentencia en que se condena a un acusado, tomando para la calificación de la pena los impuestos omitidos, según la cuota especificada en la tarifa general de impuestos de importación, y agregar a estos impuestos otro denominado Ad-Valorem (Amparo directo 237/1955 primera sala; resuelto el 28 de Enero de 1957). Como puede observarse del criterio establecido por el tribunal superior, y que ha formado jurisprudencia, no contiene argumentos sólidos que fundamenten su criterio.

Fracción V del Art. 570.

"El que ejecute actos idóneos que vayan enequivocamente dirigidos a realizar cualesquiera de las operaciones a que se refieren las fracciones anteriores, así como el comienzo de ejecución a todos los actos que debieran producir el contrabando si éste no se consuma por causas ajenas a la voluntad del agente".

Creemos que el legislador fué un poco drástico al establecer esta fracción, debido a que generalmente es imposible en muchos casos delimitar hasta cuando habrá que considerar la ejecución enequivocamente dirigida a cometer un contrabando, y cuando no. Por ejemplo: Una persona determinada ejecuta el acto material, es decir, se encuentra situado dentro de ésta fracción, pero dándose cuenta que está próximo a lesionar el interés fiscal modifica dichos actos y obra de acuerdo con la la ley, evitando así defraudar al fisco.

Aquí nos encontramos precisamente en la ejecución de actos idóneos e inequívocos, y como podemos observar, de acuerdo con nues-

tra legislación positiva, que sin atender a la intención o voluntad del sujeto activo, será suficiente la realización de dichos actos materiales para tener por cometido la infracción de contrabando y se le castigará como tal.

Estimamos que sería conveniente que se reconsiderara esta -- fracción, debido a que esa drasticidad perjudica a la ciudadanía honorable y honesta que en todo tiempo está expuesta a cometer la ejecución de tales actos, sin tener la intencionalidad o voluntad de cometerlos.

En el segundo elemento de esta fracción, comprende el principio de ejecución de todos los actos que debieran producir el contrabando, si éste no se consuma por causas ajenas a la voluntad del -- agente. Nos encontramos en este caso con una tentativa de infracción y una infracción frustrada respectivamente, pero en ambos casos el -- Código Aduanero los regula como una infracción consumada de contra-- bando.

Podemos decir que el acto preparatorio que se manifiesta por un comienzo de ejecución constituye una tentativa. De este concepto se extraen dos elementos: 1o. Un acto preparatorio y 2o. Un comienzo de ejecución. Ahora bien, cuando existe el acto preparatorio y el comienzo de ejecución, pero el hecho no se consuma por razones ajenas a la voluntad del agente, existe la infracción frustrada; por ejemplo: tal sería el caso de un viajero que utilizara en sus valijas dobles fondos para ocultar mercancías e introducir las clandestinamente al país, sin acatar las disposiciones aduanales, y en el acto de re-

visión en la garita aduanal, los celadores descubren el doble fondo de sus valijas y la mercancía oculta en el mismo, el Código Aduanero en este caso lo considera como una infracción consumada de contrabando, castigando como tal al que la comete.

Es necesario hacer notar que el contrabando consumado, refiriéndonos principalmente al de importación, se perfecciona cuando la mercancía extranjera, sin haber llenado los requisitos aduanales para tal efecto, transpone la línea aduanera (línea divisoria internacional) transitando por zona de vigilancia y llega a su destino, inclusive, pasando a poder de terceros de buena o mala fe.

Para concluir, podemos agregar que ésta fracción debe configurar dentro de las presunciones Juris Tantum de contrabando, pues en la primera característica no se presenta la intencionalidad del sujeto, y en la segunda, a pesar de que se presenta ésta, el hecho no se realiza por causas ajenas a la voluntad del agente.

V.- PRESUNCIONES DEL ILICITO DE CONTRABANDO EN MATERIA ADUANAL.

Existen una serie de presunciones en materia de contrabando desde el punto de vista administrativo, o sea, considerado como infracción, y se encuentran reguladas en los artículos 572 y 573 del Código Aduanero. Dentro de estas presunciones se encuentran las que admiten prueba en contrario juris tantum y las que no la admiten juris et de jure. Por lo que se refiere al contrabando, considerado como delito, sólo se encuentran presunciones que admiten prueba en contrario juris tantum y están reguladas por el Código Fiscal vi-

gente Art. 47.

Así pues, en primer término, trataremos de hacer un somero estudio de las presunciones de contrabando en materia aduanera.

Las presunciones legales establecidas por el Código Aduanero (Arts. 572 y 573) pueden ser de dos clases: a) Las que no admiten -- prueba en contrario y b) Las que sí la admiten. Estas últimas solamente representan un cierto grado de certidumbre, tal como lo describe el precepto. Existe el derecho de presentar todos los medios de prueba que puedan favorecer al presunto infractor para el efecto de comprobar lo contrario.

a).- Presunciones Juris et de Jure.

Las presunciones que no admiten prueba en contrario se encuentran en el artículo 572 del Código Aduanero y subdividido a su vez en cuatro fracciones.

ART. 572.- " Se presumirá que ha habido intención de defraudar al fisco, sin que, una vez comprobado el hecho, la presunción establecida admita prueba en contrario .

Fracción I.- "Cuando la importación o exportación de mercancías que causen impuestos aduaneros se trate de efectuar o se haya efectuado por lugares inhábiles para el tráfico internacional".

Analizando esta fracción podemos decir que cuando el tráfico de mercancías no se realiza por lugares habilitados (aduanas), -- existe la presunción de haberse consumado el contrabando. Y es precisamente que en las aduanas, que son los lugares habilitados, las operaciones aduanales de exportación o importación son generalmente en-

comendadas a los agentes aduanales autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que ésta les expide una patente que los autoriza para actuar ante una aduana por cuenta ajena, como gestor habitual de las operaciones aduaneras, en todos sus actos y fa-ces.

Los jefes de las aduanas pueden autorizar el tráfico de mercancías por lugares inhábiles, cuando medien circunstancias que lo justifiquen, pues de lo contrario se presumirá el contrabando. Así lo establece el Código Aduanero en su Art. 146 que a la letra dice: "El tráfico terrestre se efectuará por los lugares en donde exista aduana. En aquellos otros en que haya sección aduanera sólo se - - practicará en los casos para los cuales dichas oficinas estén autorizadas.

Cuando medien circunstancias que lo justifiquen y no haya peligro para los intereses del erario, los jefes de las aduanas autorizarán que el tráfico se efectúe por otros lugares distintos a - los señalados en los párrafos anteriores".

Fracción II.- "Cuando se importen o exporten ilícitamente - mercancías sujetas a impuestos aduaneros, por lugares autorizados - para el Tráfico Internacional".

En vista de que quedó asentado con anterioridad que las - - aduanas son los lugares habilitados para que se realicen las operaciones aduanales, en consecuencia dichas aduanas son los únicos lugares autorizados para el tráfico internacional, las cuales por su ubicación pueden clasificarse en:

- a).- Porteñas (Fronterizas y Marítimas)

b).- Interiores (Comprendiendo las aduanas postales y los aeropuertos internacionales). Estas aduanas, así como también las zonas, y perímetros y puertos libres son creados por conducto del Ejecutivo, cuyas funciones se encuentran reguladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 89 Fracc. XIII y en el Art. 22 del Código Aduanero.

Art. 89, Fracc. XIII.- "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras y designar su ubicación".

Art. 22 Código Aduanero: "Queda facultado el Ejecutivo Federal para:

I.- Establecer o clausurar aduanas marítimas, fronteras, interiores y secciones dependientes de aquellas;

II.- Designar la ubicación, categoría y jurisdicción de las oficinas a que se refiere la Fracción anterior:

III.- Autorizar a las secciones aduaneras para que efectúen operaciones reservadas a las aduanas.

IV.- Suspender el servicio de oficinas aduaneras en los casos de guerra internacional, disturbios en el país y por causas de salubridad pública;

V.- Establecer perímetros y zonas libres, zonas francas interiores y puertos libres, fijar sus límites; modificar o suprimir los ya existentes; modificar los límites de los mismos, y dictar las disposiciones reglamentarias que se refieren;

VI.- Prohibir o restringir la importación, exportación o tránsito de las mercancías que considere nocivas a la salubridad pública, 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; y

VII.- Decretar la exención o disminución temporales de los impuestos de importación para toda clase de mercancías, en los casos de escasez o de calamidad pública, a fin de prevenir o remediar éstos".

Para concluir con ésta fracción, debemos decir que con el hecho de introducir o sacar mercancías ilícitamente por esos lugares se presume de cometido el ilícito de contrabando.

Fracción III.- "Cuando se importen o se pretenda exportar o se hayan exportado mercancías que deban causar impuestos aduaneros, ocultas, dentro de otras, en dobles fondos, entre las ropas que porten las personas en los vehículos y cuando se presenten al despacho con artificio tal, que su verdadera calidad pueda pasar inadvertida", y por último.

Fracción IV.- "Cuando los efectos extranjeros, de rancho o de uso económico de un buque de tráfico de altura o mixto, o de un barco extranjero en tráfico de cabotaje, se desembarquen subrepticiamente".

En suma éstas presunciones Juris et de Jure, establecen la verdad legal sobre el hecho desconocido, o sea, que una vez que ha quedado plenamente comprobada la comisión de alguno de los hechos previstos en las cuatro fracciones anteriores, hace la presunción

de que ha habido intención de defraudar al fisco, sin que pueda recurrir el responsable a ningún medio probatorio para restarle validez, y quedará sujeto a la resolución condenatoria.

Es indebida la posición del Art. 572, al querer llevar al extremo del celo proteccionista, pasando sobre los principios del mismo derecho, al establecer presunciones que no admiten prueba en contrario. Ello rife con los principios modernos de la penalidad, pues éstas nuevas ideas repudian la existencia de presunciones legales - inmodificables, porque dejan sin defensa a la persona que afectan.

Por otra parte, cabe afirmar que es verdad que de la realización de las actividades previstas en cada una de las cuatro fracciones del Art. 572, con un alto grado de certidumbre se puede deducir que realmente existió la intención de defraudar al Fisco, y es casi indudable que no existan pruebas suficientes en contrario, para desvirtuar esa presunción. Sin embargo, cabe la interrogación, el porqué de la negativa legal de admitirlas, en caso de que existieran -- pruebas suficientes para variar los hechos. Dicha disposición equivale a cerrar los ojos a la realidad y a apartarse de ella, cuando - que el derecho, para alcanzar los valores jurídicos que persigue, debe de apegarse a la misma.

b) PRESUNCIONES JURIS TANTUM

Las presunciones que sí admiten prueba en contrario se encuentran reguladas en el texto del Art. 573 del Código Aduanero.

"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 Art. 366 (Art. 366 ... "veinte kilómetros en cualquier dirección, contados en línea recta a partir de los límites extremos del casco de la población fronteriza"....)

II.- Cuando se encuentren mercancías extranjeras o nacionalizadas dentro de las zonas de vigilancia, si el propietario, poseedor-conductor o portador de ellas no lleva consigo el documento que conforme a éste Código se requiere para el tránsito por las expresadas zonas".

Esta fracción del Art. 573 del Código Aduanero fue objeto de reforma de fecha 29 de diciembre de 1961 adicionándole los vocablos "propietario" o "poseedor" a su antigua redacción, siendo además otra muestra de la drasticidad de las reformas, al presumir que el simple poseedor es presunto responsable de la infracción, correspondiéndole a él la carga de la prueba. Para corroborar lo anteriormente anotado, debemos remitirnos al texto del Art. 553-Bis del Código Aduanero "Es infracción a este Código:

I.- Comerciar, comprar, enajenar o efectuar cualquier acto de adquisición de mercancías extranjeras que no sean para uso personal del que las adquiera, o comercie con ellas, sin la documentación que compruebe su legal estancia o tenencia en el país, y

II.- 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". - - - -

Fué creado el 29 de diciembre de 1961 con el propósito de que el fig co estuviese en posibilidades de resarcirse en forma económica, sancionando a los poseedores de mercancías de estancia ilegal en el -- país, y con miras de combatir el contrabando, ya que se daba el caso de que las aduanas en los juicios administrativos instruidos por -- infracción de contrabando, se veían en la necesidad de dictar resoluciones en contra de personas desconocidas, aún cuando el caso se hubiera iniciado en contra de determinada persona, si en la secuela del procedimiento no se comprobaba que el presunto infractor hubiese sido el autor material de la introducción fraudulenta al país.

Dentro de la zona de vigilancia a que hace referencia la -- fracción II del Art. 573, del Código Aduanero, las mercancías transitarán al amparo de los documentos que fija el propio Código Aduanero, y si carecieren de ellos, serán aprehendidos y consignados a la autoridad aduanera competente para los efectos de la averiguación y los que de ella deriven.

Los requisitos que deben llenar las mercancías extranjeras o nacionalizadas para su tránsito por la mencionada zona de vigilancia se encuentran regulados por el Art. 25 del Código Aduanero. "Las mercancías deberán transitar:

I.- Al amparo de cualquier documento aduanero que acredite la legal importación al país o con factura de compra expedida por comerciante establecido inscrito en el Registro Federal de Causantes.

II.- Al amparo de cualquier documento expedido por establecimiento comercial; Las nacionales similares o las extranjeras.

III.- Al amparo de nota de venta expedida por un establecimiento comercial; los comestibles, la ropa y otra clase de artículos, - - siempre que sean en cantidad limitada y las adquieran, para su propio consumo o uso, en las poblaciones fronterizas mexicanas, los habitantes de los pueblos cercanos.

IV.- Al amparo de tarjetas de circulación aduanera: Los vehiculos".

, Fracción III del Art. 573.

"Cuando las autoridades fiscales aprehendan o encuentren a bordo de buques que se hallen en aguas territoriales, mercancías de altura o documentadas;".

Fracción IV del Art. 573.

"Cuando las mercancías extranjeras en tráfico mixto, sean -- descubiertas a bordo y no se encuentren amparadas con documentación alguna;"

Fracción V del Art. 573.

"Cuando se trate de mercancías que conduzca un buque destinado exclusivamente al tráfico de cabotaje y éste, salvo el caso de -- fuerza mayor, no llegue a su destino o toque puerto extranjero antes de llegar a él"; y

Fracción VI del Art. 573.

"Cuando una nave aérea aterrice en lugar que no sea aeropuerto internacional y conduzca mercancías extranjeras que no hubie-

ren sido presentadas a una oficina aduanera para el pago de los impuestos".

Estas presunciones juris tantum, como quedó asentado, admiten toda clase de pruebas en contrario, y sólo tienen cierto grado de certidumbre, de tal forma que existe la posibilidad por parte del presunto infractor, de presentar todas las pruebas que le favorezcan para demostrar lo contrario, excepción hecha de las que la ley prohíba.

C A P I T U L O I I I

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE CONTRABANDO

- I.- Generalidades.
 - A.- Incoación.
 - B.- Fase Probatoria.
 - C.- Resolución.
 - D.- Notificación.
 - E.- Ejecución del Fallo.

- II.- Requisitos para la consignación al Ministerio
 Público Federal.

- III.- Sanciones Administrativas.

I GENERALIDADES

El procedimiento administrativo tiene naturaleza especial en los casos de contrabando, porque el Estado a través de sus órganos administrativos es el que tiene la obligación de llevarlo a cabo, -- cuando se han puesto bajo su conocimiento hechos o circunstancias, -- que ponen de manifiesto que ha habido una evasión de impuestos, o -- bien, que existan presunciones de esta naturaleza, motivo por el --- cual es de asegurarse que dicho procedimiento se substancie en forma rápida, es decir en términos procesales es de índole sumaria.

No obstante lo anterior, podemos observar en él, algunas formalidades semejantes a las que se siguen en los procedimientos judiciales, como por ejemplo: la declaración de los presuntos infractores; las notificaciones que deben ser personales; las resoluciones-- que deberán contener para considerarse totalmente integradas, los -- "Resultando" y "Considerando" y "Puntos resolutivos", etc., al respecto Fraga nos dice: "El Procedimiento Administrativo inspirado en el procedimiento judicial ha constituido en nuestra legislación el -- inicio del desarrollo del Derecho Procesal Administrativo y constituye además 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 judicial" -- (11).

Es lógico pensar, que las autoridades que intervienen en ca-

(11) Derecho Administrativo, 9a. Ed., México, 1962, pág. 284.

da procedimiento son distintas,, es decir, corresponden a diferentes poderes y así tenemos que en el procedimiento administrativo en materia de contrabando conocen en primera y segunda instancia el Poder Ejecutivo, a través de sus órganos administrativos, y concretamente hablando las autoridades aduaneras y, en el procedimiento judicial es el poder que lleva precisamente ese nombre; quien actúa administrando justicia al través de los tribunales y órganos de su orden.

La tramitación formal del proceso administrativo en materia de contrabando, suele ir procedido de una denuncia, investigación o información contenida en un parte de novedades oficiales, en los casos que exista denuncia, el denunciante puede solicitar que se -- guarde reserva de su nombre, omitiéndose también todas aquellas referencias que puedan identificarlo.

El procedimiento administrativo en materia de contrabando lo podemos dividir en cinco períodos: A) Incoación, B) Fase Probatoria C) Resolución, D) Notificación, E) Ejecución del Fallo.

A) INCOACION.

"Tienen obligación de incoar o iniciar el procedimiento los jefes de aduana. En los siguientes casos (según lo establece el Art. 587 del Código Aduanero en sus cuatro fracciones).

I.- Cuando se trate de infracciones infraganti.

II.- Cuando funcionarios o empleados aduaneros les hagan conocer, en partes oficiales rendidos con motivo de su función, datos respecto de reales o presuntas infracciones.

III.- Cuando medie denuncia.

IV.- Cuando por cualquier medio el jefe de una oficina aduanera tenga noticia veraz de que se ha infringido o se pretenda infringir este Código y existan indicios suficientes para presumir la violación".

Con los requisitos necesarios para iniciar el procedimiento, el jefe de la aduana dicta un acuerdo de inicio del procedimiento, designando a la vez al empleado que deba fungir como secretario bajo protesta legal y con apercibimiento se toman las declaraciones de los aprehensores y descubridores de la infracción y de las demás personas cuyo testimonio sea necesario para el esclarecimiento de los hechos que se indagan. Se toma también la declaración del presunto infractor, aunque sin las formalidades anteriores de los testimonios.

Cuando exista contradicción entre los declarantes se efectúan careos; el Código Aduanero establece también los careos supletorios en los casos que proceda de acuerdo con el Código Federal de Procedimientos Penales. La declaración de los jefes de las oficinas públicas para los expedientes administrativos, se solicitan y se rinden por medio de oficio.

B) FASE PROBATORIA

Para la recepción y calificación de las pruebas la legislación aduanera se ajusta a lo que establece el Código Federal de Procedimientos Civiles, aún cuando el Código Aduanero admite cualquier medio probatorio de los que están expresamente consignados en el de

recho común, y todos aquellos, siempre que no sean contrarios a la moral o al Derecho, pero no debemos olvidar que la ley común en este aspecto es enunciativa y no limitativa.

El jefe de la oficina aduanera designa un Vista Aduanal para la clasificación arancelaria y avalúos de la mercancía objeto de la infracción la cual será notificada a los interesados.

Cada diligencia se llevará a cabo por acta separada sin que se deje entre ella, hojas o espacios en blanco, asentando las redacciones en términos asequibles, expresando el lugar, fecha y hora en que se practique. "En las actuaciones se pueden emplear la mecánograffa (es lo más común), la escritura a mano, la taquígraffa o el dictáfono; pero las versiones, que no fueren gráficamente textuales se trasladarán desde luego al expediente para que en el mismo acto de la diligencia sea ésta leída, notificada y suscrita por las personas que en ella hubieren intervenido" (12).

En este caso, el legislador quiso dejar cubiertas todas las hipótesis que dentro del terreno práctico, pudieren presentarse.

Las promociones que presenten las partes para su defensa pueden ser por escrito (en cinco ejemplares) o por comparencia, dando cuenta de ella el secretario, al jefe de la oficina a más tardar -- dentro del día siguiente a su recepción y recayendo un acuerdo dentro de los tres días hábiles siguientes a menos que sea necesaria la solicitud de informes o de consulta justificada a la autoridad jerárquicamente superior, pues en estos casos el acuerdo se dilata-

(12) Art. 598 Fracción XIII Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos.

por la necesidad justificada.

C) RESOLUCION

Artículo 612 del Código Aduanero. "En todo procedimiento administrativo recaerá una resolución que deberá ser firmada por el jefe de la oficina aduanera que corresponda".

Establece el párrafo tercero del Art. 612 " Que estos fallos y los que pronuncie el Director de Aduanas en primera o segunda instancias (la segunda instancia es la revisión del procedimiento administrativo de contrabando que conoce, ya sea de oficio o a petición de parte de la Dirección General de Aduanas), no podrán ser objeto de responsabilidades ni de observaciones de glosa, en cuanto al criterio que en ellos se sustente".

Creemos que lo estipulado por dicho precepto es ilógico y -- contrario a Derecho, porque nos hace pensar que la autoridad que -- emite el fallo a sabiendas de que no se le imputará responsabilidad alguna y que ésta puede dar lugar a un abuso de autoridad o desviode poder, así como que tampoco se le harán observaciones de glosa, - que en otros casos y para otros empleados de la aduana, traen aparejada una sanción, no existe limitación o taxativa, resolviendo a su libre albedrío lo que mejor les parezca o convenga.

Si bien es cierto que el Director General de Aduanas y los - administradores, generalmente se apegan a lo que dispone el Código Aduanero y demás leyes relativas sobre este particular excluyéndose la posibilidad de que se abuse en contra del particular a quien va a afectar el fallo que se dicte, puede darse el caso de que existan

excepciones a este principio y que algunos administradores no proceden imparcialmente, pero en la revisión de oficio que realiza la Dirección General de Aduanas, por conducto del Departamento de Jui --- cios, les señalan sus errores, a efecto de que en casos subsecuentes los corrijan, sin tener mayores trascendencias estas observaciones o notas aclaratorias.

Consideremos necesario hacer la siguiente observación, que de --- bería existir una sanción de tipo administrativo, para todos aque --- llos jefes de aduana que no proceden con equidad, y que la Direc --- ción de Aduanas al realizar la revisión de oficio, encontrare que no se condujo con justicia al dictar su fallo deberá imponer tal san --- ción, independiente de que tendrá la facultad de modificar o revocar la resolución dictada por el Jefe de Aduana que no ha sido ecuánime, para que en lo sucesivo no cometan tales errores y en tal virtud se --- impartiría mejor la justicia. Hay que tener presente que las Autori --- dades Administrativas, para el mejor cumplimiento de sus funciones, --- tienen sus regímenes de derecho a los cuales deberán sujetarse y en --- todo caso sus actuaciones no deberán de ser contrarias a derecho, ya que se encuentran frente al presunto infractor en una posición de --- supraordinación superior o de desigualdad.

Establece el párrafo cuarto del Art. 612 del Código Aduanero, que "La resolución del procedimiento deberá ser dictada a más tar --- dar, a los cinco días siguientes a aquél en que se concluya la últi --- ma diligencia practicada durante el procedimiento".

Es congruente hacer notar, que el Código Aduanero no estable --- ce un término razonable, dentro del cual se realicen todas las dili ---

gencias relativas al juicio administrativo de contrabando.

Nuestra proposición es la siguiente, de que en vista de que el Código Aduanero no establece un término razonable dentro del cual se realicen todas las diligencias conducentes al juicio administrativo en materia de contrabando, optamos porque se adicione dicho artículo 612 del Código Aduanero, en el sentido de que se establezca un plazo verdaderamente razonable, para que se lleven a cabo todas las diligencias necesarias para el mejor desarrollo de dicho juicio.

En la práctica podemos observar que las diligencias del procedimiento administrativo, en materia de contrabando, pueden durar de 15 a 30 días o quizás más tiempo, y con esto se perjudica en un grado máximo las garantías del presunto infractor establecidas por el Art. 19 Constitucional.

Con relación a lo anterior, debemos dejar asentado que la autoridad judicial no podrá dictar sentencia, hasta que no se haya dictado la resolución administrativa correspondiente.

Con lo anteriormente expuesto, no tratamos de decir que las autoridades administrativas se manifiesten débiles frente al presunto infractor, sino por el contrario, que utilicen las fuerzas que les concede el derecho que pretenden restituir, por estimarlo quebrantado por el presunto responsable que es el particular a quien se trata de que cumpla con sus obligaciones fiscales correspondientes, pero siempre dentro del marco de la constitucionalidad.

Las resoluciones llevan los siguientes requisitos de fondo y de forma según lo estipula el Art. 613 del Código Aduanero: "lugar y

fecha en que se pronuncien los hechos fundamentales se anotan en -- forma extractada, en párrafos numerados bajo el rubro de "Resultando"; los fundamentos de Derecho aplicables a los hechos mencionados, en párrafos también numerados, bajo el epígrafe de "Considerando", y por último son expuestos los puntos resolutivos que contendrán si existe o no la infracción respecto de la cual se instruyó el procedimiento, quien o quienes resultan responsables de ella, -- ordenándose en un punto resolutivo especial la liquidación de los impuestos, derechos y multas".

En nuestra opinión consideramos que la solemnidad derivada del contenido del Art. 613 del Código Aduanero, es inconveniente e inadecuada, ya que la resolución no debe contener en su cuerpo el "Resultando" y "Considerando" de que habla, pues dentro del procedimiento oficioso administrativo de contrabando, basta con dejar definida la situación del presunto infractor, pues la resolución no es una sentencia desde el punto de vista formal y material establecidas por la doctrina general del derecho, y al respecto Pallares nos da una definición de sentencia "es la resolución del Juez que decide sobre los puntos controvertidos, sea en lo principal o en los -- incidentes. (13)

Por el contrario la resolución es un acto formal y materialmente administrativo que acepta el recurso de revisión por inconformidad que oponga el sujeto afectado, ante la oficina superior que emita la resolución (en el caso de que exista resolución sobre con-

(13) Derecho Procesal Civil. 1a. ed., México, 1961 pág. 102.

trabando, ante la Dirección General de Aduanas) y en última instancia ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Independientemente de lo anterior, debe pensarse, que la resolución administrativa por infracción de contrabando no está resolviendo una cuestión en la que estén en disputa dos o más derechos, como sucede en el procedimiento judicial que precisamente, la sentencia viene a resolver la cuestión de la litis, ya que el procedimiento administrativo lo inicia el Estado actuando unilateralmente, y en todo caso la litispendencia que pudiera existir entre el Estado y el particular que le afecta el fallo, es precisamente después de haberse pronunciado éste, y que el particular lo considera como atentorio a su esfera jurídica, y en ese caso, el órgano administrativo de que se trate y el particular afectado irán a dirimir sus controversias ante el Tribunal Fiscal de la Federación, concurriendo ambos en igualdad de circunstancias, para hacer valer sus derechos.

Por otra parte, el interés público, tiene una imperiosa necesidad, consistente en que las resoluciones administrativas, deberán ser formuladas con el mínimo de formalidades esenciales para garantizar y conservar el buen orden, es decir, que la resolución deberá emitirse en forma rápida y en términos claros y sencillos, con el objeto de que no sea inadecuada o ilegal, así como lo establece el mencionado artículo 613 del Código Aduanero, aunque en nuestro concepto debería ser reformado excluyéndose del mismo los imperativos denominados "Resultando" y "Considerando", formalidades que corresponden a las antiguas y actuales prácticas de la sentencia de carácter judicial, y que según estimamos, están fuera de orden en el cam

po administrativo, porque suponemos que una resolución como la que nos ocupa, quedaría perfectamente bien integrada desde el punto de vista legal, insertándose sólo los artículos de la ley infringida, y de ninguna manera se considerará esta práctica como inconstitucional, puesto que ha tenido como antecedente el sumario arrojado por la averiguación de cuenta y en la cual se llevaron las formalidades esen - ciales del procedimiento de que habla el Art. 14 de nuestra Constitu ción Polftica.

IV NOTIFICACION

Es práctica común de las autoridades aduaneras, que en uno de los puntos resolutivos de su fallo, incluyan la obligación de notificar el resultado del mismo a los interesados. Esta práctica se apoya en lo que dispone el Art. 617 del Código Aduanero, que a la letra -- dice: " Toda resolución administrativa deberá ser notificada a los - interesados y en el acto de la notificación se les hará saber: que - dicha resolución es revisable por la Dirección General de Aduanas, - siempre que interpongan el recurso dentro de un plazo de quince días hábiles, |contado a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación; forma en que deben ocurrir y demás requisitos necesa - rios.

Cuando los interesados no interpongan recurso alguno en con - tra de las resoluciones de primera instancia, dentro del plazo que-- indica el párrafo anterior, se tendrán como consentidas tácitamente, para todos los efectos legales".

En vista de lo anterior, podemos decir que la notificación --

de la resolución administrativa por infracción de contrabando, revise una gran importancia para el particular, porque precisamente a -- partir de que es notificado, queda facultado para promover por conducto de la oficina emisora, el recurso de "Revisión" ante la Dirección General de Aduanas, quien a su vez está obligada para verificar dicha revisión como lo establece el primer párrafo del Art. 614.

La Dirección General de Aduanas, interpuesto el recurso de revisión podrá decretar la nulidad de los fallos, cuando se hayan violado preceptos constitucionales, penales o fiscales, y dictar nuevo fallo, además puede revocar o modificar las resoluciones, siempre -- que las oficinas aduaneras hayan juzgado erróneamente los hechos, o aplicado inexactamente las disposiciones legales, o bien, para aumentar o disminuir las multas sujetas a un mínimo y a un máximo, confirmar las resoluciones en todos aquellos casos en que sea improcedente la inconformidad de los interesados. Lo anterior lo establece el -- Art. 614 del Código Aduanero.

En nuestra opinión, estimamos que la notificación tiene una gran importancia, tanto para el órgano de la autoridad administrativa (Aduana Instructora) que dicta la resolución, como para el particular que le va a afectar; para el primero porque es el acto con que se va a iniciar la ejecución de su fallo; y para el segundo porque -- le sirve de antecedente para aceptar o inconformarse con la resolución pronunciada y en todo caso, si lo estima necesario, interpondrá el recurso de revisión correspondiente.

D) EJECUCION DEL FALLO

Como la resolución o fallo, es de carácter administrativo y --

por supuesto ésta y el procedimiento que la origina, se encuentran comprendidos dentro de la esfera del Derecho Público, la ejecución respectiva se practica por las autoridades administrativas en forma directa, es decir, sin la intervención de ningún tribunal; principio que no se observa en el derecho común, porque debemos tener en cuenta que cuando un particular pretende ejercitar sus derechos, o exigir de otro particular el cumplimiento de sus obligaciones tiene que recurrir a tribunales competentes que le sirven de intermedios, para que mediante los procedimientos adecuados, obtenga el ejercicio de sus derechos.

Esta acción directa, que tiene la administración pública -- constituye el carácter ejecutivo de las resoluciones administrativas, claro está, en la legitimidad con que obran las autoridades -- que las dictan dentro de la esfera de su competencia.

Con relación a lo anteriormente expuesto en el inciso referente a la resolución y para corroborar el hecho de que la resolución o fallo que dicta la autoridad administrativa, no es una sentencia, por que como ya anotamos, no reúne los elementos de forma y mucho menos de fondo, creemos oportuno hacer mención al Art. 621 -- del Código Aduanero que se relaciona con la ejecución del fallo. "Quedan firmes los fallos de primera, segunda o única instancia, -- cuando exista conformidad expresa o tácita de los responsables, y -- serán de inmediata ejecución..."

En nuestra opinión creemos que el Código Aduanero al hablar de que "Quedan firmes los fallos de primera, segunda o única instancia", los asemeja a sentencias firmes, y según Pallares la Senten -

cia Firme es "La que ya no puede ser impugnada" (14). Pero no debemos olvidar que el propio Código Aduanero establece que la resolución que emite la Aduana Instructora, será revisada por la Dirección General De Aduanas, ya sea a petición de parte o de oficio, así lo establece el Art. 614 del propio Código Aduanero "Es facultad de la Dirección General de Aduanas revisar, de oficio o a petición de parte, las resoluciones de primera instancia en los juicios administrativos por infracción, de acuerdo con las siguientes normas:

I.- De oficio cuando exista conformidad expresa o tácita de los interesados. Esta revisión tiene por objeto:

a) Observar a las aduanas los errores de importancia en que hubieren incurrido, para impedir que las irregularidades se repitan;

b) Sentar y unificar precedentes, a fin de mantener el estricto cumplimiento de la ley y la uniformidad, en su caso de la interpretación que deba dársele; y

c) Decretar la nulidad de los fallos, cuando se hayan violado: preceptos constitucionales, penales o fiscales, y dictar nuevo fallo;

Y

II.- A petición de parte: cuando los interesados no estén conformes con la resolución de primera instancia o interpongan el recurso de revisión. Esta tendrá por objeto:

a) Revocar o modificar las resoluciones, siempre que las oficinas aduaneras hayan juzgado erróneamente los hechos o aplicado inexactamente las disposiciones legales; o bien para aumentar o dismi-

(14) Diccionario de Derecho Procesal Civil. 3a. Ed., México 1960. pág. 656.

nuir las multas sujetas a un mínimo y a un máximo; y

b) Confirmar las resoluciones en todos aquellos casos en que sea impropcedente la inconformidad de los interesados".

En el mismo sentido el art. 616 del mencionado Código Aduanero establece que "La Dirección Gral. de Aduanas practicará la revisión a solicitud de parte, siempre que los interesados interpongan el recurso dentro del plazo que este Código señala (que son 15 días a partir de la notificación de la resolución). De lo contrario, -- desechará la revisión interpuesta y procederá a la de oficio".

Por lo anteriormente expuesto y fundándonos en los preceptos anotados, que nos sirven de base para asentar lo siguiente:

Pugnamos porque el Art. 621 del Código Aduanero sea reformado en lo que respecta a que se refiere a que "Quedan firmes los fallos de primera, segunda o única instancia, cuando exista conformidad expresa o tácita de los responsables..." y en realidad no son fallos o sentencias firmes, o ejecutorias, porque el mismo Código - faculta a la Dirección Gral. de Aduanas para que inicie de oficio - la revisión correspondiente.

Independientemente de lo anterior, debemos hacer notar que - en primera o segunda instancias, todas las resoluciones que se dicten no podrán ser firmes, pues debemos recordar que aún no se ha fijado la litis, y esto ocurre, sólo en el caso de que, el presunto - responsable ocurra ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y es - hasta ese momento que podemos hablar de un verdadero juicio administrativo, y asimismo de una sentencia, ya que la autoridad administrativa y el particular afectado se encuentran en un plano de igual-

dad y hasta antes de ese momento la autoridad administrativa se convierte en juez y parte.

Si el responsable se negase a cubrir los impuestos y multas - que le resulten, la autoridad ejecutora, está facultada para aplicar de un modo riguroso y oportuno los procedimientos de apremio que --- sean vigentes en el orden administrativo. Los procedimientos de --- apremio que se mencionan son precisamente el embargo y remate de bienes propiedad del responsable de la infracción, si hubiere dado caución se le hará efectiva para aplicarse al pago del monto adeudado.

II REQUISITOS PARA LA CONSIGNACION DEL PRESUNTO RESPONSABLE DE CONTRABANDO AL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL.

El artículo 576 del Código Aduanero dispone que el contrabando dará lugar al cobro de los impuestos dejados de pagar además de - la pérdida de las mercancías en favor del Fisco Federal y a la aplicación administrativa de multas, así como la consignación ante la -- autoridad judicial para que imponga las penas corporales que corresponda, sin embargo, el mismo artículo, impone la siguiente limita -- ción al preceptuar que no habrá lugar a dicha consignación cuando en cada caso de contrabando, los impuestos de importación o exportación no excedan de \$ 500.00 (Quinientos pesos 00/100), siempre que el responsable pague o deposite el importe total de la liquidación de los impuestos tan pronto se le notifique el fallo de la Aduana Instructora.

De lo anterior se comprende que solamente en dos casos, ha --

brá lugar a la consignación judicial, y éstos son: a) Cuando de la clasificación arancelaria y avalúo de las mercancías, se desprende que el monto de los impuestos eludidos superan a los \$ 500.00 (Quinientos pesos 00/100). En el caso de que los impuestos no excedan de \$ 500.00 (Quinientos pesos 00/100) pero el sujeto responsable se niega a cubrir los impuestos o no de caución en el momento en que se le notifica el fallo.

En este último caso el legislador, atendiendo a que el daño causado no es considerable, ha dejado a la posibilidad del presunto responsable de que sólo sea culpable a una infracción administrativa, y no al delito de contrabando, sólo en el caso de que los impuestos tratados de eludir no excedan de \$ 500.00 (Quinientos pesos 00/100). Estimamos que el artículo 576 del Código Aduanero debe ser reformado en este aspecto, pues resulta que no existe fundamento jurídico con bases sólidas y convincentes, para que se pague la cantidad de los impuestos inmediatamente que se le notifica el fallo, pues es de suponerse que en muchos o quizás en la mayoría de los casos acontece que en el momento de la detención, el presunto responsable no tiene consigo la cantidad para hacer el pago inmediato, o bien, por tratarse de una persona de escasos recursos, no tenga consigo dicha cantidad. Consideramos que se debe estipular un tiempo razonable para pagar esa cantidad, puesto que toda persona detenida que se encuentre en tal situación querrá disfrutar de dicha tolerancia administrativa. Independientemente de lo anterior, hay que considerar que las mercancías son retenidas para garantizar el pago de los impuestos evadidos o que se tratan de evadir.

Con fundamento en el citado Artículo 576 del ordenamiento legal mencionado, y existiendo los supuestos que en el mismo se estipulan, la autoridad administrativa, deberá consignar los hechos y al presunto responsable ante el Agente del Ministerio Público Federal, para que ejercite la acción penal.

El Artículo 583 del Código Aduanero establece "Siempre que por cualquier causa, en un expediente administrativo incoado por infracción de contrabando, el presunto responsable sea puesto a disposición de la autoridad aduanera, el jefe de la oficina, bajo su responsabilidad, consignará al detenido ante el Ministerio Público Federal, dentro de las veinticuatro horas de tenerlo sujeto a la acción de la autoridad.

Para tal fin, las actuaciones administrativas serán tramitadas con la mayor diligencia y el fallo pronunciado antes de que expire dicho plazo. Si ello no fuere posible, la consignación se hará de todos modos oportunamente, acompañándola de lo actuado hasta ese momento, e incluyéndole la clasificación arancelaria respectiva, a reserva de remitir, una vez pronunciada la resolución definitiva de primera instancia, la parte complementaria del expediente administrativo...."

El fallo a que se refiere el artículo anterior que emite la autoridad administrativa para consignar al presunto responsable de contrabando ante el Ministerio Público Federal, no debe ser confundido con la resolución que pone fin al expediente administrativo, en primera o segunda instancia, generalmente la aduana instructora emite el fallo por medio de un auto interlocutorio, que es tan sólo

un medio procesal para que las autoridades que han tenido al presun- to infractor, continuen con la detención, hasta el esclarecimiento- total de la infracción. Este auto lo dicta generalmente la aduana-- instructora por conducto de el Administrador, aún sin haberse agota- do el procedimiento administrativo y sin haberse dictado la resolu- ción administrativa. Consideramos pertinente hacer notar que se de- be modificar al párrafo segundo del Art. 576 del Código Aduanero -- para que se suprima la palabra fallo.

Deseamos hacer otra observación que nos parece de suma impor- tancia, tal es el caso de que consideramos que el término perento - rio de veinticuatro horas que se le otorga a la autoridad aduanera, para que dicte el fallo con el que se consigna al presunto responsa- ble del delito de contrabando, ante el Ministerio Público Federal, - es bastante corto para realizar todas las diligencias, por lo que - generalmente sólo se exceptúan aquellas indispensables en donde --- consten los elementos necesarios para consignar al presunto respon- sable, tales como la clasificación arancelaria de las mercancías cy los impuestos se trataban de evadir y el valor de tales impuestos, - y se realizan las demás diligencias durante la secuela del proce- dimiento administrativo.

Es indispensable que el auto que emite la autoridad aduanera para consignar al presunto responsable del delito de contrabando -- cumpla con todas las formalidades que fija la ley, ya que en infini- dad de ocasiones se ha viciado dicho auto, por no cumplir las forma- lidades que requiere, impidiendo que el Agente del Ministerio Públi- co Federal ejercite la acción penal; a manera de ejemplo podemos --

citar el caso en que se aprehendan las mercancías fuera de las zonas de vigilancia que fija el ordenamiento aduanal, y el decomiso de dichas mercancías es realizado por los empleados del resguardo aduanal, sin que hayan recibido órdenes expresas de los funcionarios superiores de la Secretaría de Hacienda, del Director y del Subdirector de Aduanas, o de cualquier Administrador de Aduana, dentro de su jurisdicción tal como establece el Art. 5o. del Código Aduanero al mencionar en el párrafo tercero "Fuera de las zonas de vigilancia -- las mercancías podrán transitar sin necesidad de los expresados documentos; pero los funcionarios superiores de la Secretaría de Hacienda y el Director y Subdirector de Aduanas tendrán completa libertad de acción en todo tiempo y lugar, cuando lo estimen conveniente o haya denuncia de que se ha lesionado el interés fiscal, para exigir la comprobación de que se ha acatado las disposiciones fiscales... Las Administraciones de Aduanas podrán ejercer las mismas acciones dentro de la jurisdicción y zonas de vigilancia de la respectiva aduana a la que estén adscritos. Fuera de la zona o jurisdicción sólo -- ejercerán esa facultad por delegación expresa del Director del propio ramo quien queda autorizado también para hacer extensiva esa delegación en otros funcionarios o empleados.... "

En este caso de que no existan las órdenes expresas, la autoridad judicial resuelve que las actuaciones que constan en el auto están viciadas por no tener origen legal.

III SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Con anterioridad quedó establecida la dualidad de procedi- mientos que origina un contrabando, a saber, el administrativo y el judicial, los cuales juzgan este acto ilegal desde dos puntos de -- vista, razón por la cual las sanciones que a ellos se imponen son -- diferentes. A la comisión del contrabando se le aplican conforme a -- nuestro régimen jurídico dos clases de sanciones que son: a).- San- ciones pecuniarias y b).- Sanciones corporales. Existe un sólo caso en que el contrabando solamente dá lugar a la imposición de multas -- administrativas, sin originar responsabilidad penal alguna.

Es el caso de que los impuestos eludidos o tratados de eva- -- dir no excedan de \$ 500.00 (Quinientos pesos 00/100) "No habrá lu - gar a dicha denuncia cuando en cada caso de contrabando los impues- tos de importación y exportación no excedan de quinientos pesos, -- siempre que el presunto responsable pague o deposite el importe to- tal de la liquidación del expediente tan pronto se le notifique el -- fallo que dicte la aduana instructora... "(art. 576, último párrafo del Código Aduanero).

En nuestra opinión, el espíritu del legislador, que le guió- para la elaboración del precepto anotado, fue el estimar que el im- puesto que se pretende evadir es relativamente mínimo y no se oca - siona un perjuicio grave al fisco federal, por lo que carece el ac- to realizado de una peligrosidad suficiente para consignar al pre - sunto responsable ante la autoridad judicial.

Antes de continuar, creemos pertinente hacer una observación-

respecto a la omisión que de la situación anterior hace el Código Fiscal no obstante su importante y necesaria regulación, en vista de que conforme a este ordenamiento si no se paga o deposita el importe total de la liquidación, se hará la consignación al Ministerio Público-Federal, sin excluir el caso del contrabando menor de \$ 500.00 (Quinientos pesos 00/100), lo cual hace nugatoria la concesión del Código Aduanero.

Flores Zavala, al comentar en su obra los principios constitucionales derivados de las garantías individuales de nuestra constitución política, respecto al artículo 17 que explica que: "... Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil..." , -- se hace la siguiente interrogación: "¿ Puede imponerse prisión como castigo del incumplimiento de las obligaciones tributarias? creemos - que limitándose la garantía a la prohibición de esta sanción para las deudas puramente civiles, si es posible castigar en esta forma las infracciones a las leyes tributarias. Por ejemplo en materia aduanal, - se considera como delito y se castiga con pena corporal el contrabando, que no es esencia, sino un procedimiento para eludir el pago de los impuestos de importación y exportación" (15).

Consideramos que Flores Zavala ha interpretado incorrectamente este artículo constitucional, confundiendo el delito y la infracción en el contrabando, ya que sólo en la fase penal se castiga al responsable con pena corporal, y no es tan sólo por el hecho de eludir el pago de los impuestos aduanales, sino porque en la secuela del proce-

(15) "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas"
Sexta edición, México 1963. Pág. 178.

dimiento penal se configura la comisión de un delito, de acuerdo con lo preceptuado en el Código Penal, en relación con el Código Fiscal de la Federación, y es aquí donde se protege un bien jurídico y se imponen las penas propiamente dichas como es la de la privación de la libertad. Mientras que en la fase administrativa en donde se reprime el evadir o tratar de evadir los impuestos aduanales, no hay lugar a la pena corporal, sino tan sólo a una detención que no puede exceder de veinticuatro horas, según lo establece el artículo 583 -- del Código Aduanero, asemejándose ésto a las deudas de carácter civil. Tan es así, que ya han sucedido casos que dan lugar sólo a la fase administrativa, si el presunto responsable de contrabando, paga el valor de los impuestos que arroje el avalúo de la mercancía (siempre que no excedan de \$ 500.00 (Quinientos pesos 00/100, M.N.), en el momento de la notificación de dicho avalúo. Y esta fase administrativa por si misma no ocasiona la privación de la libertad, que es una pena y es facultad de las autoridades judiciales el imponerlas, no de las administrativas, según lo estipula el artículo 21 de nuestra Carta Magna.

La sanción administrativa por la infracción de contrabando y la pena por la comisión del delito del mismo, se encuentran consignadas en legislaciones distintas, regulándose la sanción administrativa, llamada también pecuniaria, por el Código Aduanero vigente, artículos 577 y 578; mientras que la sanción penal se encuentra regulada por el Código Fiscal de la Federación.

El legislador reformista del Código Aduanero y del Código Fiscal de la Federación, procedió con mucha drasticidad con relación a-

las sanciones impuestas al contrabando, y dió mayor fuerza a las migmas con el ánimo de disminuir el número de contrabandos y consecuentemente evitar su reincidencia. Y es precisamente esta circunstancia, una de las causas que ha dado lugar a que algunos tratadistas consideren inconstitucional el doble procedimiento que origina el contrabando, porque con esta posición adoptada por el legislador, la sanción penal, así como la sanción administrativa relativas a multas, son de carácter represivo, por una parte y además que no son reparatorias y por otra parte, porque estas multas vienen a ser verdaderas penas pecuniarias debido a que satisfacen sobradamente las finalidades perseguidas, por lo elevado de su monto, al ser aplicada esta sanción represiva por la autoridad administrativa resulta inconstitucional al violar el artículo 21 de nuestra Constitución Política y va en contra de principio "NON BIS IN IDEM" cuyo comentario y análisis realizaremos posteriormente.

Expuesto lo anterior analizaremos las multas que se derivan por cometerse una infracción administrativa de contrabando y que se encuentran consignadas en los artículos 577 y 578 del Código Aduanero. Dichas multas administrativas consisten en una disminución del patrimonio de la persona a cargo de quien recaen, es decir, del responsable de la comisión de la infracción de contrabando.

Encontramos dentro de las multas administrativas las denominadas fiscales, cuyo propósito es reprimir y castigar los hechos ilícitos cometidos en contra del fisco federal.

A continuación realizaremos el análisis de los artículos 577- y 578 del Código Aduanero.

Artículo 577.- "En los casos de infracción de contrabando -- procederá:

I.- Cuando se haya omitido el pago total o parcial de los impuestos que conforme a la Ley debieron cubrirse, la autoridad administrativa al cobrar dichos impuestos, impondrá una multa igual al duplo de los mismos.

Esta multa será impuesta siempre que por cualquier medio pueda establecerse el monto de los impuestos aduaneros omitidos o que se intentó omitir, aún cuando no hayan podido secuestrarse las mercancías. Si resultan varios los responsables de la infracción, únicamente se aplicará una sola multa, pero los diversos infractores serán responsables de ella solidariamente.

Las Aduanas solamente podrán dividir esa responsabilidad entre los afectados, cuando las condiciones económicas de éstos así lo exijan. Previa justificación de los acuerdos que al efecto pronuncien y siempre que de esa división no resulte el menoscabo de la sanción impuesta.

II.- Cuando no exista el permiso de autoridad competente, si las mercancías materia de contrabando no están sujetas al pago de los impuestos aduaneros, quedarán en propiedad del fisco federal y al infractor se le impondrá una multa de mil a treinta mil pesos, y

III.- Cuando no exista el permiso de autoridad competente, si las mercancías materia de contrabando están sujetas al pago de los impuestos aduaneros, quedarán en propiedad del Fisco y se impondrá al infractor una multa igual al duplo de los impuestos que le correspondía pagar".

La primera fracción del Artículo 577 hace referencia a la omisión en el pago de los impuestos aduaneros con que está gravada la importación y exportación de las mercancías. Además hace alusión a la multa fiscal que se impondrá al infractor y que será de dos tantos del impuesto que con ese hecho se pretendió evadir.

Esta sanción fiscal es proporcional a la infracción cometida, es decir, que mientras mayor sea el daño cometido al Fisco Federal, mayor será la multa a que se condene al infractor, una vez que administrativamente se le declare responsable de haber cometido la infracción de contrabando. Quizá el espíritu del legislador fue de darle a esta fracción un carácter represivo y poseedor de una finalidad ejemplificadora, toda vez que compete al derecho penal reprimir toda falta, sin embargo el legislador lo plasma en el campo administrativo, pensando en tratar de solucionar en este aspecto el problema del contrabando, que tanto ha lesionado al fisco federal, pretendiendo evitar al máximo la comisión de dicho acto antijurídico y su reincidencia por medio de esta sanción fiscal.

Respecto al párrafo segundo de esta primera fracción que estipula que "Esta multa será impuesta siempre que por cualquier medio pueda establecerse el monto de los impuestos aduaneros omitidos o que se intentó omitir aún cuando no hayan podido secuestrarse las mercancías...". En nuestra opinión estimamos que lo referente a las mercancías secuestradas es fácil establecer el monto del impuesto omitido, ya que se clasifica de acuerdo con la existencia de las mismas, mientras que en las no secuestradas es el caso contrario, y sería difícil y aventurado determinar el valor de dichas mercancías y

su impuesto, por simple analogía o similitud u otras causas, pues debe tenerse presente que la comprobación de la existencia de los hechos y mercancías debe ser plena, porque tanto importa a la autoridad administrativa como a la autoridad judicial que instruye el proceso penal.

Creemos oportuno hacer la siguiente proposición de que se modifique el párrafo segundo de la fracción primera del Artículo 577, del Código Aduanero, para quedar como sigue: "Esta multa será impuesta -- siempre que por cualquier medio pueda establecerse el monto de los impuestos aduaneros omitidos o que se intentó omitir, aún cuando no sea posible realizar su clasificación en virtud de encontrarse averiadas dichas mercancías".

En tal caso hacer referencia a los artículos 227 y 555 del mismo Código Aduanero, que hacen alusión de las mercancías averiadas.

Ya que sería ilógico imponer una multa a una mercancía que no ha sido secuestrada, y por consiguiente la autoridad no la tiene en su poder, para realizar la clasificación respectiva.

Fracción Segunda del Art. 577 del Código Aduanero "Cuando no exista el permiso de autoridad competente, si las mercancías materia de contrabando no están sujetas al pago de los impuestos aduaneros, quedarán en propiedad del fisco federal y al infractor se le impondrá una multa de mil a treinta mil pesos". En esta fracción cambia la concepción de la causa que da lugar a la sanción administrativa, pues se alude a las mercancías que están sujetas a permiso de autoridad competente sin que exista este, siempre que sean mercancías que no estén gravadas con impuestos aduaneros. Aunque no se hace mención alguna a-

una forma de reglamentación para la aplicación de esta multa en efectivo para este caso, consideramos que debe atenderse al valor de las mercancías, objeto del contrabando.

En esta fracción, el legislador actuó drásticamente creando una regulación por demás gravosa, que por lo alto de su monto y por su carácter represivo, viene a reafirmar que las multas administrativas por lo elevado de su cuantía son verdaderas penas, y que de acuerdo con nuestra Constitución Política, la imposición de las citadas penas es facultad exclusiva de la autoridad judicial.

Fracción Tercera del Artículo 577 "Cuando no exista el permiso de autoridad competente, si las mercancías de contrabando están sujetas al pago de los impuestos aduaneros, quedarán en propiedad del Fisco y se impondrá al infractor una multa igual al duplo de los impuestos que le correspondía pagar..." La sanción administrativa impuesta al contrabando con esta clase de mercancías, tiene los mismos caracteres que en la fracción anterior, puesto que se trata del decomiso de las mercancías y multa proporcional de los impuestos eludidos o que se trataban de eludir. Seguimos encontrando los principios ejemplificador y represivo distintivos de las sanciones aduanales.

Art. 578 del Código Aduanero.- "En los contrabandos de mercancías no secuestradas en que no sea posible determinar el monto de los impuestos aduaneros, la autoridad administrativa impondrá a cada uno de los responsables una multa de mil a cien mil pesos. Las mercancías secuestradas de tráfico prohibido quedarán en propiedad fiscal.

Las mercancías no secuestradas, no darán lugar al incidente de controversia arancelaria".

En este precepto encontramos que las sanciones administrativas se establecen: para el caso de contrabando de mercancías prohibidas y para el caso de contrabando de mercancías no secuestradas. Tanto en uno como en otro caso, se impondrá a cada uno de los responsables una multa administrativa que fluctúa entre mil y cien mil pesos.

Es aquí en este precepto del Código Aduanero, en donde se presenta con mayor claridad el acto eminentemente represivo, cuya regulación tan gravosa, reafirma que estas multas administrativas por lo elevado de su monto vienen a ser verdaderas sanciones penales y como dejamos asentado, de acuerdo con nuestra Constitución -- (Art. 21), y por lo trascendental de ellas, y su aplicación de dichas sanciones es facultad exclusiva de la autoridad judicial.

Al respecto, Servando J. Garza nos dice: "Si las multas establecidas en el Código Fiscal en Leyes Especiales, son sanciones -- (penas), por su carácter penal (represivo y no reparatorio del derecho violado), carece de competencia la autoridad administrativa para imponerlas.

El artículo 21, sólo autoriza al agente administrativo la imposición de sanciones por faltas a los reglamentos de policía, y buen gobierno.

El Tribunal Fiscal en resoluciones de pleno, ha reconocido que las normas sancionadoras de nuestra legislación tributaria, son penales y deben interpretarse conforma a los principios de esta ra-

ma del Derecho (jurisprudencia del Pleno Tribunal Fiscal de 15 de --
 abril de 1940).

Es que el derecho penal positivo no se integra por los Códigos Penales exclusivamente. Ello llevaría a determinar la materia -- por su forma práctica de codificación. Con este criterio las leyes - penales quedarían excluidas.

Es la naturaleza de la norma la que le da la impronta de lo penal, especialmente su carácter sancionador y represivo (no repara-- torio)" (16).

Y es precisamente por su carácter represivo al igual que las sanciones de carácter penal, por lo que, autores como Garza (17) critican grandemente que después de sentenciar al reo con sanción de índole represiva desde el ámbito administrativo, se le abra o instruya otra pena aplicándole una sanción penal que por su misma naturaleza - penal ha de ser de carácter represivo, es decir, va en contra de lo - estipulado por el Artículo 23 Constitucional, que estipula: "... Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene..." Es decir, que sería inconstitucional que siendo sancionado con una multa fiscal que viene a considerarse como una sanción represiva que la impone la autoridad administrativa, se le juzgue otra vez por el mismo hecho para sancionarse le con otra pena represiva, que para nuestro caso sería, una sanción penal impuesta por la autoridad judicial.

(16) ob. cit., págs. 143 y s.

(17) Ibidem., págs. 151 y s. en el mismo sentido LOMELI CEREZO ob. cit., URZUA MACIAS. Ob. cit.

CAPITULO IV

ANALISIS CRITICO AL DOBLE

PROCEDIMIENTO SOBRE EL CONTRABANDO

- A) Corriente que adopta este sistema.**
- B) Corriente que refuta este sistema**
- C) Derecho Comparado**
- D) Disposiciones que se proponen para
disminuir el contrabando.**

Mucho se ha discutido sobre la naturaleza procesal en materia de contrabando, para algunos tratadistas incluso nuestra legislación vigente y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, estiman fundada la aplicación del doble procedimiento, en cambio otros lo consideran inconstitucional. El punto objetivo por el que surge la constante contradicción lo es el art. 23 Constitucional, que en la parte que interesa a nuestro estudio dice "nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condena".

Para dar una somera explicación, creemos pertinente hacer una división en dos corrientes para el análisis del inciso relativo a tal discusión, siendo éstas: la.) - Corriente que adopta la dualidad de procedimientos en materia de contrabando (administrativo y penal), considerándose situados dentro del art. 23 constitucional entre los cuales se encuentran la Suprema Corte de Justicia, Tribunal Fiscal de la Federación y en la doctrina RIVERA SILVA y 2a.) - Corriente que no adopta tal dualidad de procedimientos, ya que ésta es violatoria del art. 23 constitucional, cuyos adeptos entre otros son SERVANDO J. GARZA, URZUA MACIAS, LOMELI CEREZO, GARRIDO FALLA y en la legislación, Sala Auxiliar de la Corte de 1954-1955 (Revisión fiscal 319/53) y en la legislación extranjera (España, Italia y Argentina).

A). CORRIENTE QUE ADOPTA ESTE SISTEMA.

Refiriéndonos a la primera corriente, o sea, la que adopta la dualidad de procedimientos que ocasiona la comisión de contrabando, considera independiente el procedimiento judicial y el administrativo instruidos para sancionar la misma transgresión. La Suprema Corte de Justicia en las resoluciones dictadas sobre esta materia se

han referido a los siguientes aspectos que destacaremos a continuación.

Dichas resoluciones son las siguientes: "El pago de derechos adicionales que prevenía la antigua legislación de aduanas (equivalente a las multas a que se refieren las disposiciones aduanales --- posteriores), no puede considerarse como imposición de una pena, sino constituye la reparación del daño y, por lo tanto, es análoga a la responsabilidad de orden civil" (18).

"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 que es de la competencia de las autoridades judiciales, en tanto que el administrativo atañe al cobro de los impuestos o derechos omitidos, ya sean sencillos o adicionales y a la aplicación de multas por infracción a las disposiciones aduanales" (19).

"El proceso penal y el proceso administrativo son independientes entre sí y lo resuelto en uno no puede influir en el otro; por tanto, si se sobrees el proceso penal o el imputado es puesto en libertad por falta de méritos, o se le ampara contra el auto de formal prisión, estas circunstancias no impiden que la autoridad administrativa siga el procedimiento de su competencia" (20).

Asimismo, la Suprema Corte afirma: "Aunque el delito de contrabando se encuentra previsto tanto en el Código Fiscal como en el

(18) Semanario Judicial de la Federación Cit. por Lomeli Cerezo, ob. cit. pág. 146.

(19) Ibidem .

(20) Ibidem .

Código Aduanero, no existe ninguna antinomia entre los dos y de ninguna manera se contradicen; y la duplicidad de leyes se explica -- porque el Código Fiscal está regulando todo lo relativo a los impuestos, derechos y aprovechamientos que establezca la Ley de Ingresos-- del erario federal y, por su parte, el Código Aduanero el pago de -- las mercancías por las aduanas, y por lo mismo, era lógico que para abarcar todos los casos, se previera el delito de contrabando tanto en uno como en otro Código" (21).

En cuanto al Tribunal Fiscal de la Federación a pesar de que dicho Tribunal no tiene facultades para resolver cuestiones sobre la constitucionalidad de leyes ni puede dejar de aplicar las que considere inconstitucionales, se ha limitado a seguir a la Suprema Corte adoptando la posición de dualidad de procedimientos que se le aplican a la Comisión del Contrabando, declarando en resolución plenaria de 2 de mayo de 1938 "puede instruirse un expediente administrativo de contrabando destinado a determinar las responsabilidades fiscales consiguientes, con independencia del proceso judicial penal" (22), - "tesis que ha sido fielmente aplicada hasta la fecha por las diversas salas del tribunal" (23).

Además, esta dualidad de procedimientos está expresamente -- prevista por el Código Fiscal vigente en su art. 35 que a la letra -- dice: "La aplicación de las sanciones administrativas que procedan, - se hará sin perjuicio de que se exija el pago de las prestaciones --

(21) Amparo directo 6026/57 Vol. XIII pág. 48.

(22) Compilación de Tesis del Pleno 1937-1948, en Rev. del Tribunal - Fiscal de la Federación, pág. 101.

(23) Revista del Tribunal Fiscal, enero-marzo de 1959, pág. 44.

fiscales respectivas de recargos en su caso, y de las penas que impongan las autoridades judiciales cuando se incurra en responsabilidad penal".

Dentro de la doctrina, RIVERA SILVA ha sostenido la posición adoptada por nuestro derecho tributario y la Suprema Corte sobre la independencia del aspecto criminal de la violación de las leyes fiscales, respecto de la fase administrativa; funda esa separación en lo que se llama "perspectivismo jurídico" (doctrina filosófica de -- OSTEGA Y GASSET) "Un solo acto puede ser contemplado en formas diferentes según sea el ángulo de observación, la duplicidad de estimaciones no lesiona al principio del art. 23 constitucional, que prohíbe ser juzgado dos veces por el mismo delito, más no ser juzgado una vez por lo de criminal que tiene un acto, y otra por la infracción administrativa que concurrentemente con el delito se puede presentar"(24).

Por último, sigue afirmando el autor que comentamos "Debe indicarse que la duplicidad de estimaciones no hiere el principio de la cosa juzgada, pues la irrevocabilidad de la sentencia penal lo -- único que impide, como señala FLORIAN son otros procesos sobre la -- misma cosa de donde nace la exceptio rei iudicata, que constituye un impedimento absoluto contra el ejercicio de la acción penal; pero no contra la estimación fiscal (donde no se ejercita la acción penal) que resuelve sobre una ilicitud administrativa. La sentencia penal -- sobre lo que establece la verdad legal es sobre la comisión del deli

(24) Los Delitos Fiscales Comentados, México, 1949, pág. 28 y s.

to, la responsabilidad y la pena, y la resolución administrativa que no considera ninguno de esos puntos, puede dictarse sin agravio de la verdad establecida" (25).

Tanto la jurisprudencia como la legislación han adoptado una posición que encuentra su fundamento en tres premisas esenciales:

1a.- Un hecho u omisión puede ser a la vez delito y contravención, - es decir, delito e infracción administrativa; 2a.- La reparación del daño causado al fisco en los delitos tributarios comprende no sólo el pago de los impuestos, sino también de las multas que imponga la autoridad administrativa, por lo que ésta puede exigirlos independientemente del proceso penal; 3a.- El procedimiento administrativo para imponer sanciones no es un verdadero proceso.

B). CORRIENTE QUE REFUTA ESTE SISTEMA.

Las opiniones o posición adoptada por la corriente anterior que reconoce el doble procedimiento del contrabando, no son compartidas por otros juristas, que llevan a cabo una aguda crítica, entre los cuales encontramos a SERVANDO J. GARZA (26), basado en el principio non bis in idem expresado por el art. 23 constitucional, afirma que "Nuestro art. 23, ha sido poco explorado. Nos encontramos frente a una bibliografía paupérrima en el ambiente mexicano, nuestros tratadistas nos expresan simplemente que este acápite del precepto fue creado exclusivamente para suspender o cancelar aquella práctica viciosa de mantener abierto un proceso o repetir una misma acción penal contra un individuo, con la sozobra y molestias como arma de ca-

(25) RIVERA SILVA, Ob. Cit., págs. 28 y s.

(26) Las Garantías Constitucionales en el Derecho Tributario Mexicano. México, 1949, págs. 144 y s.

rácter político. Incluso se hacen disquisiciones sobre el contenido literal del precepto: si "juzgado" quiere decir "sentenciado", etc." y sigue expresando el autor que comentamos, "que tal precepto atañe a la esencia misma del derecho, que en ausencia de tal, el orden lógico deja de ser orden, deja de ser lógico y el derecho deja de ser derecho. Considera que la sentencia es la concreción de la norma general y abstracta, más aún, es la norma concreta reconocida por el derecho, incluso llega a decir que sería una aberración en el derecho, cuando afirma que el derecho no puede plantearse el problema de que pudiendo ser la sentencia desacertada, la acción se volviera a someter al órgano jurisdiccional con vistas a una nueva sentencia" (27).

Estimamos que el jurista mencionado quiso expresar que dicho precepto constitucional debe interpretarse como un segundo procedimiento aplicado al reo, después de haber sido procesado por otro, -- aún por cualquier otra autoridad que le haya aplicado una sanción -- represiva (multa).

Por nuestra parte, compartimos la opinión de J. GARZA (28) -- cuando señala que, puesto que el Art. 23 constitucional establece -- que "nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito", responde en materia penal a la excepción de cosa juzgada, ya que se refiere a las mismas partes, al mismo objeto y a la misma causa, es de -- decir, se da la identidad de los delitos, de los juicios y de las par-

(27) SERVANDO J. GARZA. *op. cit.* págs. 151 y s.

(28) *Ibidem* .

tes.

Así, en el contrabando en cuanto se consagran la dualidad de procedimientos, en caso de delitos fiscales se opone al precepto citado y a los principios expuestos, pues se advierte en ambos procedimientos (administrativo y judicial) que existen: a) Dualidad de juicios; b) idéntica naturaleza de los juicios; c) identidad de partes; d) identidad de delitos.

a) Dualidad de Juicios, esto es, el penal que aplica la pena corporal y el administrativo que por lo contencioso es ya un juicio y que concluye con la resolución en que se establece el cobro de impuestos omitidos, la aplicación de una sanción típicamente represiva (multa) y la declaración de haberse cometido el delito consignado -- los hechos al Ministerio Público para la incoación del juicio penal.

b) Idéntica naturaleza de los juicios, esto es, la aplicación de la sanción corporal es evidentemente de naturaleza penal. Igualmente el procedimiento administrativo es de carácter penal, en cuanto impone una multa que no tienda al cumplimiento de un derecho violado, sino exclusivamente a su sanción, de carácter represivo típicamente penal por la naturaleza de la consecuencia prevista por la ley para el caso de violación de la norma.

c) Identidad de partes. Porque es el mismo particular como sujeto pasivo y el Estado como sujeto activo del procedimiento, sin que importe que en un caso aparezca como titular de la acción el Ministerio Público, y en otro un organismo administrativo fiscal, máxime que ambos son órganos del Poder Ejecutivo.

d) Identidad de delitos. En apariencia existe una dualidad -- en materia de delitos. En realidad, en uno y otro casos, la normatividad jurídica que se dice violada es idéntica; en otros términos, es cierto que son dos acciones, la Administrativa y la del Ministerio -- Público, pero ambas concurren identidad del supuesto jurídico.

En conclusión, al parecer de GARZA (29) en ambos casos (penal y administrativo) se da la identidad de los delitos, de los juicios y de las partes. Todo este sistema en que la ley penal fiscal consagra una dualidad procesal con multiciplidad de sanciones, contraría notoriamente el art. 23 constitucional.

URZUA MACIAS (30) considera acertado el punto de vista de GARZA, ya que por delito no debe entenderse determinado tipo o categoría legal, sino el hecho u omisión base del procedimiento represivo y, -- por otra parte, las formas procesales no son privativas de la organización judicial, sino que también se encuentran en la administrativa, en algunas ocasiones en forma parecida a la tramitación judicial, -- por lo que debe concluirse que si un hecho cae dentro de lo ilícito-- administrativo y es sancionado por la autoridad competente, es anti-- jurídico que por el mismo hecho se abra un nuevo procedimiento judicial, sucesiva o simultáneamente y se imponga una pena, siendo, en es te aspecto, frecuentemente arbitraria la autoridad administrativa y, -- lo que es más grave, tal vicio llega hasta la legislación, como ocurre en México respecto del delito de contrabando y el de defraudación

(29) Op. cit., pág. 156

(30) El Derecho Penal Administrativo, en Revista Criminalia, Enero - de 1951, págs. 5 y s.

fiscal.

Por su parte LOMELI CERESO (31) al criticar las premisas sostenidas por la corriente anterior, señala, respecto a la primera, que es falsa, ya que la diferencia que existe entre el delito y la contravención solamente es de grado en relación con su gravedad. Por lo tanto es absurdo que se estime a un hecho u omisión al mismo tiempo como una transgresión grave (delito) y como una violación menos grave (contravención o infracción administrativa). Naturalmente debe ser una cosa u otra, pero no las dos a la vez. Afirmación que se funda en lo estipulado por el Código Fiscal vigente al preceptuar: "cuando por un acto o una omisión se infrinjan diversas disposiciones fiscales a las que señale este Código una sanción, sólo se aplicará la que corresponda a la infracción más grave" (art. 37, Fracción IV). Por lo que hace a la segunda, la considera también falsa, al estimar que la multa es una sanción de carácter represivo no reparatorio, asimismo que, si la reparación del daño en las infracciones fiscales se cumple pagando los impuestos, serían las sanciones represivas que tienen una finalidad intimidatoria. Lo cual a nuestro parecer sería considerado como un segundo procedimiento, violatorio de las garantías constitucionales.

En cuanto a la tercera, señala que puesto que en el juicio administrativo en materia aduanal se toma declaración al inculcado, a los testigos de cargo y descargo, se practican careos, y se reciben pruebas y se califican conforme al Código de procedimientos penales -

(31) Ob. cit. págs. 151 y s.

además de realizarse todas las diligencias pertinentes, por tanto el procedimiento administrativo para imponer sanciones si es un verdadero proceso.

Y concluye la autora que comentamos diciendo: "para evitar la violación del art. 23 Constitucional y del principio esencial del orden jurídico, denominado non bis in idem, que consagra dicho precepto constitucional, en estricto derecho tendría que suprimirse la dualidad de procedimiento (penal y administrativo) a que nos hemos referido, para lo cual sería necesario que se optara por uno solo de ellos. Es decir, las transgresiones que actualmente constituyen a la vez delito de infracción administrativa, tendrían que configurarse o bien - darles el carácter delictual a aquellas que, de acuerdo con la tradición jurídica y la conciencia social, se consideran verdaderamente -- graves y lesivas para los intereses de la colectividad, como el contrabando y la falsificación de timbres, y tipificando sólo como infracciones administrativas, las que no responden en la realidad social a esas exigencias, tales como la defraudación fiscal, comercio clandestino, etc. De lo anterior resultaría que en los delitos fiscales la jurisdicción correspondería exclusivamente a la autoridad judicial, la que fijaría las penas corporales y pecuniarias establecidas por la ley que configura el delito, ya fuera el Código Fiscal u otra ley impositiva. Esto es la autoridad administrativa sólo interviene -- dría: a) Para hacer la denuncia de los hechos al Ministerio Público, a fin de que éste ejercitara la acción penal; b) Como coadyuvante del mismo Ministerio Público; y c) Para determinar los impuestos omi --

dos, asegurar precautoriamente su pago y hacerlos efectivos junto con las multas aplicadas por la autoridad judicial, cuando en definitiva se hubiera establecido la existencia del delito y, por consiguiente, de la evasión de impuestos " (32) .

Dentro de la legislación solamente ha discrepado de las tesis expuestas, la Sala Auxiliar de la Suprema Corte, que se ocupó durante los años de 1954 a 1955 de cuestiones fiscales y resolvió en la revisión fiscal 319/53 que "la obligación de una persona de pagar determinadas cantidades en numerario para satisfacer las prestaciones fiscales evadidas con motivo del contrabando del que se le consideró --- responsable, constituye un crédito fiscal, que se determina por la -- Secretaría de Hacienda o por los órganos fiscales autónomos; pero tal crédito fiscal está subordinado a la prueba de la existencia del contrabando. De donde se deduce que si el hecho delictuoso no existe, -- tampoco el crédito fiscal, puesto que carece de derecho la Hacienda Pública para cobrar lo que no se le adeuda; y la resolución que declara que no hubo contrabando, viene a producir, aunque sin expresarlo, -- la inexistencia del crédito fiscal, porque si no hubo contrabando, -- tampoco pudo haber evasión de impuestos. En caso de que éstos ya se -- hayan hecho efectivos con el producto del remate de las mercancías -- partiendo del falso supuesto de la existencia de un hecho delictuoso, deben devolverse al interesado" (33) .

C) DERECHO COMPARADO.

Por otra parte, dentro de la legislación extranjera econtra

(32) LOMELI CEREZO, ob. cit., pág. 115.

(33) Boletín de Información Judicial, mayo 1955, pág. 231.

mos que en España el Código Penal de 1928, en su art. 853, disponía: "En ningún caso podrá castigarse un mismo hecho con sanción judicial- y gubernativa". Disposición que en la doctrina es comentada por GARRIDO FALLA (34) quien señala que este precepto recogía el principio --- non bis in idem que se aplica en relación con las sanciones impuestas en las vías administrativa y penal, cuando dice "puesto que en ambos supuestos se castiga igualmente en virtud de la misma relación que -- une al individuo con el Estado y por causa de una única transgresión-cometida. El que la competencia para sancionarla se haya querido atribuir a uno y otro organismo estatal o incluso el hecho menos disculpable de que por una falta de coordinación de las competencias estatales se haya atribuido simultáneamente a las dos jurisdicciones, no -- puede redundar en perjuicio del ciudadano".

Por lo que respecta a Italia, según la "Ley de 7 de enero de - 1929, la competencia en caso de delito fiscal es exclusivamente judicial, sin que se castigue el mismo hecho en la vía administrativa, -- y todavía más, aunque la autoridad fiscal puede proceder al cobro del impuesto, sin esperar el desenlace del juicio penal, cuando la existencia del delito depende de la resolución de una controversia que -- concierne al impuesto, el Tribunal a quien pertenece el conocimiento del delito, decida también en la misma sentencia la controversia relativa al tributo, derogándose así la norma del Código de Procedimientos Penales, que atribuye al juez penal la facultad de remitir al --- juez civil o administrativo la resolución de la controversia que com-

(34) Cit. por LOMELI CEREZO, ob. cit., pág. 144.

pete a este último y de la que depende la decisión sobre la existencia del delito" (35).

En cuanto al derecho argentino Pessagno afirma "Cuando el contrabando se comete en zona fiscal, es decir, sometida a la jurisdicción de alguna de las aduanas de la República, el administrador respectivo es quien instruye el sumario, aprecia y juzga el hecho, dicta el pronunciamiento administrativo y pasa, luego los autos al juez federal de sección, para que este magistrado estime lo pertinente al delito, - ejerciendo su verdadera función.

Si el contrabando se perpetrase fuera de la jurisdicción territorial de alguna aduana es el juez federal quien examina y conoce, con exclusividad de todo lo concerniente a su investigación y sanciones correspondientes, sólo recaba el concurso aduanero, para los efectos puramente administrativos o rutinarios, referentes a la liquidación de - derechos, su cobro, el depósito de los efectos con que se le inquirió, etc.) (36).

Por todo lo expuesto, creemos que en lo futuro, tanto la legislación como la jurisprudencia, tiendan a la unificación del procedimiento que origina la comisión del contrabando, ya que como hemos visto, la duplicidad de dicho procedimiento, tiene los inconvenientes que al referirnos a las dos corrientes sustentadas, se han hecho notar. Por lo cual, nos inclinamos por la segunda corriente, ya que las bases

(35) GIANNINI, Instituciones de Derecho Tributario, trad. esp., Madrid 1957, págs. 309 y s.

(36) Derecho Penal Impositivo y Procedimientos para su Aplicación. Buenos Aires, 1946, págs. 118 y s.

sostenidas por ésta son perfectamente jurídicas y fundadas.

D).- "DISPOSICIONES QUE SE PROPONEN PARA DISMINUIR EL CONTRABANDO"

Es conveniente en cualquier estudio general sobre algún problema jurídico, no tan solo determinarlo y analizarlo, sino buscarle una posible solución, la más adecuada a la realidad existente. Es por esto que después de haber examinado al contrabando en sus diversos aspectos, trataremos de exponer algunas medidas tendientes a disminuirlo.

El contrabando perjudica tanto al Estado como a los particulares, al estado porque le impide la percepción de las contribuciones que se determinan para el gasto público, constituyendo una merma a nuestra economía nacional, mucho más lesiva de lo que comunmente se cree. No existen datos que permitan determinarlo exactamente, pero se nos ha indicado que alcanzan cifras de dos a tres mil millones al año, y el fisco deja de percibir mil millones de impuestos aduanales, transportación y destino de esos productos.

Por eso resulta incuestionable que florece con amplitud a lo largo de nuestras fronteras y que constituye una puñalada por la espalda, no sólo para el gobierno, cuando se eluden los impuestos aduanales, sino también para el industrial mexicano, condenado a que muchas de sus empresas se vean al borde de la quiebra, pues con la internación de maquinaria o de productos fabricados, además de las mercancías al comerciante clandestino, que no ha cubierto sus impuestos arancelarios, obligan a dichos industriales a disminuir su producción, provocando esto, un detrimento en contra de nuestra economía.

sostenidas por ésta son perfectamente jurídicas y fundadas.

D).- "DISPOSICIONES QUE SE PROPONEN PARA DISMINUIR EL CONTRABANDO"

Es conveniente en cualquier estudio general sobre algún problema jurídico, no tan solo determinarlo y analizarlo, sino buscarle una posible solución, la más adecuada a la realidad existente. Es por esto que después de haber examinado al contrabando en sus diversos aspectos, trataremos de exponer algunas medidas tendientes a disminuirlo.

El contrabando perjudica tanto al Estado como a los particulares, al estado porque le impide la percepción de las contribuciones-- que se determinan para el gasto público, constituyendo una merma a -- nuestra economía nacional, mucho más lesiva de lo que comunmente se cree. No existen datos que permitan determinarlo exactamente, pero se nos ha indicado que alcanzan cifras --de dos a tres mil millones al -- año, y el fisco deja de percibir mil millones de impuestos aduanales, transportación y destino de esos productos.

Por eso resulta incuestionable que florece con amplitud a lo largo de nuestras fronteras y que constituye una puñalada por la espalda, no sólo para el gobierno, cuando se eluden los impuestos aduanales, sino también para el industrial mexicano, condenado a que muchas de sus empresas se vean al borde de la quiebra, pues con la internación de maquinaria o de productos fabricados, además de las mercancías al comerciante clandestino, que no ha cubierto sus impuestos arancelarios, obligan a dichos industriales a disminuir su producción, provocando esto, un detrimento en contra de nuestra economía.

Entre las medidas que se pueden señalar para disminuir el --
contrabando, encontramos las siguientes:

1a.- Determinación correcta de los impuestos, esto es, efectuar por parte de las autoridades competentes, una correcta determinación de los impuestos arancelarios, queriendo decir con esto, que los mismos a pesar de sus constantes variaciones en las tarifas, deben estar adaptados a las posibilidades de los sujetos pasivos del impuesto y claro está atendiendo también a las necesidades del mercado nacional.

Cuando arbitrariamente se fija un impuesto a determinada mercancía, y éste es exagerado, o cuando ya no tiene razón de ser que su tasa sea elevada, tiende a provocar en las personas que necesitan de esa mercancía el que pretendan adquirirla evadiendo los impuestos, a medida que la industria de nuestro país, vaya creciendo y llegue el momento que, satisfaga al mercado nacional con productos de buena calidad, ya que contamos con materias primas, que en numerosas ocasiones exportamos a otros países, los gravámenes aduanales en infinidad de mercancías disminuirán, y, por consiguiente el contrabando dejará de tener incremento, al menos con esos productos de fabricación nacional.

2a.- Debemos referirnos a las sanciones impuestas al contrabando, No creemos que sean demasiado drásticos los ordenamientos jurídicos, deben estar orientados a provocar todas las situaciones que se presenten al cometerse un contrabando, pero no castigarlas en forma por demás drástica; lo gravoso en las sanciones lo aprovecha el -

contrabandista habitual, para obtener mejor provecho con el ilícito, aparte de que se puede castigar con bastante dureza a personas que no representan peligrosidad en la comisión del contrabando.

3a.- Mayor vigilancia en las Fronteras, esto es por parte de las autoridades aduanales. Es urgente estrechar la vigilancia aduanal a lo largo de las zonas fiscalizadas, ya que muchos contrabandos son cometidos por lugares inhábiles para el tráfico internacional. Para ello el resguardo aduanal debe ser dotado de medios de comunicación en forma adecuada para todos esos lugares. Además debería existir el sistema de barreras para lograr en forma más efectiva la seguridad y vigilancia de nuestras fronteras.

"El sistema de barreras naturales que está formado por aquellos elementos de la naturaleza que hacen inaccesibles los lugares, - por ejemplo: ríos y los cortes bruscos del terreno, y es necesario - colocar esas barreras, en los lugares donde hagan falta.

El de las barreras constuidas, con la cual el ingenio del -- hombre ha sido aplicado con el fin de obstaculizar y detener a quienes pretenden poner en peligro la seguridad.

Y las barreras humanas se forman por elementos de confianza - a los que se les adiestra y entrena, para que puedan efectuar un verdadero control en las funciones que se le encomienden, obteniendo en esta forma una mayor vigilancia". (37).

3a.- Es conveniente que se lleve a cabo una campaña para la-

(37) LA SEGURIDAD DE LAS FRONTERAS. Publicación de la serie Control-del Contrabando, México, 1965. Tercera Edición. pág. 9.

adquisición de mercancías nacionales. Los organos representativos-- de la industria y el comercio en colaboración con el gobierno, podrían emprender una campaña sobre todo de solidaridad nacional, para que el pueblo consuma productos fabricados en México. A la vez que se pueda hacer comprender a los ciudadanos en una forma sencilla y eficaz, que adquiriendo productos nacionales, o en su caso, pagando los impuestos arancelarios cuando no los haya en México, colaborarán al engrandecimiento de nuestro país.

Esta campaña serviría a la iniciativa privada de propaganda de sus productos fabricados o que tienen en el mercado. Deben realizar esta campaña en los lugares donde existe la tendencia de adquirir los productos extranjeros, como lo son nuestras fronteras.

4a.- Efectiva participación sobre el valor de las mercancías que sean decomisadas. Es decir que el Estado efectúe en forma rápida la participación que les corresponde a los empleados aduanales -- aprehensores de dichas mercancías, y lo que evitaría también el cohecho que es una de las causas en virtud de la cual fracasa el control fiscal de las importaciones y exportaciones de mercancías.

5a.- Selección del personal aduanal.- Es pertinente que a los empleados aduanales se les exija un mínimo grado de educación, además que se les impartan conocimientos generales sobre vigilancia fiscal, para que estén en condiciones de desarrollar eficazmente su encargo.

Asimismo evitar los copadrazgos y compromisos sociales, en la selección del personal que vaya a ocupar puestos dentro del ramo-

aduanal.

6a.- Como última medida para controlar el contrabando, que -- consideramos de mayor importancia, lo es que a los empleados aduanales se les otorguen sueldos decorosos, ya que en resumen la forma de atacar este mal es haciendolo desde su raíz, por medio de medidas -- preventivas, tanto económicas como sociológicas, y no pretender extinguirlo mediante su represión o sanción.

El contrabando es imposible que se evite en su totalidad, ya que hemos visto a través del presente trabajo, como desde la antigüedad ha existido este mal, pasando por las diversas épocas y países, hasta llegar a nuestros días, y más aún, es conocido por todos que -- hasta en los países que cuentan con los sistemas más desarrollados -- no pueden evitarlo, porque si bien es cierto que si un país cuenta -- con una prospera industria y su agricultura esté en auge, y que la -- mayoría de las mercancías no estén restringidas o sujetas a impuestos para su tráfico internacional, siempre existirán algunas que su tráfico esté prohibido o sus impuestos sean muy elevados, y esto será suficiente para que con ellas se cometa el contrabando.

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA:- La prosperidad comercial en determinadas -- épocas, dió incremento al contrabando, como ocurrió en Fenicia, Grecia, Roma, que fueron los pueblos entre otros, los que más pa decieron este mal.

El contrabando surgió en México como una necesidad deg de la época de la Colonia, a consecuencia de los múltiples orde namientos legales que dictaba España, además de su política mono polista. Esto trajo como resultado que los pueblos dominados -- burlaran esos drásticos ordenamientos, para comerciar clánde sti namente con otros pueblos, por medio del contrabando.

SEGUNDA:- Desde el México Independiente, la política - impositiva ha sido preponderantemente proteccionista, gravando - la importación de mercancías extranjeras con fuertes impuestos - aduanales. Dicha política proteccionista debe ser transitoria ya que cuando México pueda percibir por medio de sus impuestos lo - suficiente para satisfacer sus necesidades, revelará el progreso a que ha llegado y por consecuencia reducirá sus impuestos adua nales, y por la misma razón disminuirá el contrabando.

TERCERA:- Una de las principales causas por la que ha - tomado incremento el contrabando, es la desproporción de los im puestos que gravan las mercancías sujetas a importación, ya que existe una relación inmediata entre el aumento de tarifas aduana

les y el acrecentamiento del contrabando en nuestro país.

CUARTA:- Un sólo acto, el ilícito de contrabando, da lugar a dos procedimientos, que persiguen dos finalidades también diversas; para que exista el delito de contrabando, es necesario que exista la infracción administrativa del mismo.

QUINTA:- La reforma de 1961 al artículo 570 del Código Aduanero modificó sustancialmente el concepto de la infracción de contrabando al suprimir el elemento de la intencionalidad en el agente, el cual era utilizado para eludir la aplicación de la ley.

SEXTA:- Debe derogarse el artículo 572 del Código Aduanero que establece las presunciones juris et de jure (que no admiten prueba en contrario) ya que dichas hipótesis son inmodificables. Sólo deben existir presunciones juris tantum (que sí admiten prueba en contrario).

SEPTIMA:- Debe sancionarse administrativamente a los jefes de aduanas en el caso de que emitan una resolución que no esté debidamente fundada en derecho, independientemente de la obligación que tienen de modificarla o revocarla.

OCTAVA:- La resolución que emite la autoridad administrativa no debe contener los imperativos Resultando y Considerando, ya que dichas formalidades están fuera del campo administrativo, en virtud de que tales resoluciones o fallos no son sentencias, ni mucho menos podrán ser firmes.

NOVENA:- Las sanciones que impone la autoridad administrativa consistentes en multas, son verdaderas penas por lo elevado de su monto y su carácter represivo, no reparatorio. Por -- esta razón consideramos inconstitucional que dicha autoridad imponga penas, violando el artículo 21 Constitucional.

DECIMA:- El doble procedimiento que se sigue en la comisión de un contrabando es violatorio del artículo 23 Constitucional que establece: "Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le -- condene".

DECIMAPRIMERA:- El procedimiento administrativo en materia de contrabando como cualquier otro procedimiento, debe de supeditarse a los principios legales que establece el artículo - 19 Constitucional. El Código Aduanero viola tales disposiciones y por tanto debe derogarse en su parte relativa.

DECIMASEGUNDA:- Estimamos que las medidas inaplazables tendientes a disminuir el contrabando en nuestro país, son las - siguientes:

- a).- Determinación correcta de los impuestos aduanales;
- b).- Mayor vigilancia de parte de las autoridades co-- rrespondientes;
- c).- Selección y capacitación del personal del ramo - aduanal;
- d).- Sueldos decorosos a los empleados de dicho ramo.

B I B L I O G R A F I A

ALBIÑANA G.^a QUINTANA.

"Responsabilidades Patrimoniales Tributarias"
Editorial Revista de Derecho Privado,
Madrid, 1951.

FLORES ZAVALA, ernesto.

"Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas"
Editorial Porrúa, S. A., Sexta Edición.
México, 1963.

FRAGA, gabino.

"Derecho Administrativo"
Editorial Porrúa, S. A., Novena Edición.
México, 1962.

GARZA J. servando.

"Las Garantías Constitucionales en el Derecho Tributario Mexicano"
Editorial Cultura, T. G. S. A.,
México, 1949.

GIANNINI, a.d.

"Instituciones de Derecho Tributario"
Editorial de Derecho Financiero.,
Madrid, 1957.

HERNANDEZ ESPARZA, abdon.

"El Delito de Defraudación Fiscal"
Ediciones Botas.,
México, 1962.

LA SEGURIDAD DE LAS FRONTERAS.

"Publicación de la Serie Control del Contrabando"
Tercera Edición.,
México, 1965.

LOMELI CEREZO, margarita.

"El Poder Sancionador de la Administración Pública en Materia Fiscal"
Editorial Compañía Continental, S.A.,
Primera Edición.
México, 1961.

MARTINEZ LOPEZ, luis.

"Derecho Fiscal Mexicano"
Editorial Porrúa, S. A.,
México, 1959.

PALLARES, eduardo.

"Diccionario de Derecho Procesal Civil"
Editorial Porrúa, S. A.,
Tercera Edición.
México, 1960.

PALLARES, eduardo.

"Derecho Procesal Civil"
Editorial Porrúa, S. A.,
Primera Edición.
México, 1961.

PESSAGNO HERNAN, abel.

"Derecho Penal Impositivo y Procedimientos
para su Aplicación"
Editorial La Ley.,
Buenos Aires, 1946.

PORRAS LOPEZ, armando.

"Derecho Fiscal"
Editorial Textos Universitarios.,
Primera Edición.
México, 1967.

REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

"Compilación de Tesis del Pleno, 1937-1938.

RIVERA SILVA, manuel.

"Los Delitos Fiscales Comentados"
Ediciones Botas.,
México, 1949.

URZUA MACIAS, efrain.

"El Derecho Penal Administrativo"
Revista Criminalia.,
Año XVII. No. 1 Enero de 1951.,
México, D. F.

LEGISLACION CONSULTADA

Boletín de Información Judicial, mayo 1955.

Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos.

**Código Civil para el Distrito y Territorios
Federales.**

Código Fiscal de la Federación.

**Código Penal para el Distrito y Territorios
Federales.**

**Constitución Política de los Estados Unidos
Mexicanos.**