

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

El Contrabando y las Tiendas "In Bond"

(Problema Internacional entre México y E. U. A.)

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

RAOUL M. CAPDEVIELLE OROZCO

MEXICO, D. F.

1 9 6 9



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 la memoria de mi padre

SR. LIC. RAOUL CAPDEVIELLE OCHOA

**Ejemplo impercedero de amor
hacia sus hijos.**

A M I M A D R E,

**Quien incansablemente ha realizado un
sin número de sacrificios, revestidos -
de un cariño incomprable, encauzados
siempre a mi superación.**

A mis hermanas:

MARIA DEL P. SOCORRO, AMPARO Y ELVIRA,

c o n c a r i ñ o .

Muy especialmente a mi hermano

ENRIQUE CAPDEVIELLE OROZCO,

Comandante del Resguardo Aduanal.

Ejemplo perenne de hombre responsable.

AL SR. LIC. EDUARDO PESQUEIRA OLEA,
manifestándole, siempre, todo mi agradecimiento.

AL SR. LIC. VICTOR CARLOS GARCIA MORENO,

**Con mi gratitud por haberme prestado su valiosa
dirección para la elaboración de este trabajo.**

A t i ,

P I L I

A M I S M A E S T R O S ,

esperando dar a otros, algún día, lo que
ustedes me han dado a mí.

A M I S A M I G O S .

I N D I C E .

CAPITULO I.

E L C O N T R A B A N D O	p.	1
A) Concepto	"	2
B) Antecedentes	"	3
C) Antecedentes Legislativos	"	6

CAPITULO I I .

PRINCIPALES DISPOSICIONES DEL CONTRABANDO EN LA LEGISLACION VIGENTE	"	27
A) El Contrabando como Infracción	"	28
B) Sanciones	"	37
C) Delito de Contrabando	"	43
D) Penas	"	58

CAPITULO I I I .

LAS ZONAS Y PERIMETROS LIBRES	"	64
A) Antecedentes Históricos	"	65
B) Definiciones de Zonas y Perímetros Libres	"	74
C) Objetivos de las Zonas y Perímetros Libres	"	76
D) Zonas y Perímetros Libres en la Actual Legislación	"	77

CAPITULO I V .

EL CONTRABANDO EN RELACION CON LAS TIENDAS "IN BOND"	"	92
A) Significado del término "IN BOND"	"	93

B) Operación de las Tiendas	p.	94
C) Sus artículos de más Movimiento	"	95
D) Contrabando de Mercancías		
"IN BOND" a México	"	96

C O N C L U S I O N E S	"	103
-------------------------	---	-----

B I B L I O G R A F I A	"	109
-------------------------	---	-----

C A P I T U L O I .

E L C O N T R A B A N D O .

A) C O N C E P T O .

La palabra contrabando tiene sus antecedentes en la expresión BANNUN, voz latina con la que se designaba una ley cualquiera dictada con el fin de ordenar o de impedir hechos individualizados a los habitantes de una nación. De tal modo que la palabra "contrabando" pasó a significar cualquier acción o comportamiento contrario a una ley o a un edicto dictado en un país o región determinados.

Pasado el tiempo. El significado de la expresión se vinculó especialmente a la violación de leyes de carácter fiscal, y es recién entonces cuando aparece, en parte, la noción más general y más usual de la palabra, que es la referente a tratar de eludir el pago de los derechos de aduana de las mercancías. Esta noción, como concepto esencialmente aduanero, fue afirmándose en el tiempo a medida que la noción fiscal iba penetrando en el ámbito de las prohibiciones legales.

B) ANTECEDENTES.

Puede afirmarse, que con el primer tributo de aduanas creado, nació el primer contrabando y el primer contrabandista, y en cada época, el contrabando se hizo de aquellos géneros o mercancías, - que por lo elevado de sus derechos de arancel, ofrecían mayores ventajas para la venta, por la ganancia que podían dejar.

En Atenas, se conocía un derecho que gravaba la entrada de ciertas mercaderías; igualmente en Roma, existió un impuesto que -- abolido y restablecido varias veces, debía ser aportado bajo pena de -- confiscación de las mercancías no declaradas y sujetas al mismo. -- Los tributos que incidían sobre la entrada de mercancías (portoria) -- estaban reglamentados de manera tal que las personas y las mercan-- cías eran objeto de inspecciones a cargo de funcionarios (portirores).

En la Edad Media, y a través de las infinitas soberanías te-- rritoriales, las barreras aduanales de los señores feudales primero -- y de las comunas después, reglaban pesados gravámenes con un siste-- ma de recaudación forzado. De tal modo que el contrabando en esta -- época no consistía sino en violar las fronteras territoriales a fin de -- introducir mercaderías y géneros sin pagar los tributos y derechos -- establecidos previamente.

Todas estas restricciones y reglamentos que tienen en cuenta solamente los intereses del príncipe o de la comuna, se van extendiendo con otra finalidad destinada a contemplar los intereses de la ciudadanía, para cuyo efecto se facilita la exportación de productos o mercancías abundantes, en la misma medida en que comienzan a protegerse las industrias de una región o se combaten las que corresponden a países limítrofes o enemigos. Ejemplos de esta evolución encuentranse en Venecia, donde las restricciones que pesan sobre el tránsito de mercaderías y objetos sirven al engrandecimiento de una flota mercante poderosa y al ensanchamiento de un comercio pujante y ambicioso. Pudo así Venecia apoderarse del monopolio de la sal en la alta Italia, debilitando a potencias rivales y obligando al Rey de Hungría a suspender la explotación de sus propias minas. Del mismo modo protegió la fabricación de la seda y la de algunos productos químicos, con prohibiciones que entrañaban penas muy severas. En las prohibiciones, contábase también todo lo vinculado a la emigración de obreros y artífices, restricción que se conoció también en Francia en la época de Colbert, creadores de una técnica evidentemente vinculada a la producción de mercancía sin competencia internacional.

Más tarde, y a medida que los estados perfeccionaban su legislación, el sistema aduanero tendió a asegurar el suministro de mercaderías y objetos vinculados a un concepto político de riqueza o -

bienestar económico; primero fueron los metales preciosos, después los granos y los cereales en general, o las materias primas destinadas al desarrollo de las industrias locales. Inglaterra protegió su industria de tejidos y máquinas, igualmente que Francia y España con respecto a sus productos coloniales. Francia, por ejemplo, castigaba el contrabando del tabaco hasta con la pena de muerte, según disposiciones del año 1690; y en 1777 se establecían penas para las mujeres que ejercieran el contrabando, castigándoseles con la marca de fuego, el destierro o la prisión perpetua.

Todas las restricciones y severos castigos que tendían a evitar y sancionar el contrabando, justificábanse a través de las necesidades económicas y fiscales del Estado, y a fin de evitar la evasión de importantes impuestos aduaneros y la disminución de los consecuentes ingresos fiscales.

El liberalismo económico, que se extendió con enorme fuerza política, propugnando la eliminación de todas aquellas trabas que entorpecían la libertad del comercio, facilitó también una amplia y profunda reforma en esta materia.

De tal suerte, que cualquier tipo de política aduanera ha influido no sólo sobre la naturaleza misma del contrabando, sino también acerca de los diversos criterios de represión en el orden penal;

sin embargo, los medios que para el contrabando se emplean y se han empleado, son y han sido también de muy diversa especie, tanto como lo requieren los artículos que se tratan de importar o exportar, según el caso, como la región en que ésto ha de hacerse; tal es así, que para este fin, no causa sorpresa el baúl y la maleta de doble fondo, el - automóvil o vehículo, con sus grandes secretos difíciles de descubrir, por lo bien hechos y disimulados que están.

Es de concluirse, que donde hay libertad de comercio, el contrabando termina en forma natural, sin necesidad de penas. Donde ésta no existe, el contrabando vive y prospera vigorosamente a pesar -- de todas las leyes penales, mas sin embargo, es innegable que en la - actualidad el contrabando existe; en otros tiempos las luchas entre los encargados de vigilar y perseguir tal delito, con los contrabandistas - fueron terribles, habiendo entre ellos verdaderas batallas, en algunas de las cuales se llegó a emplear hasta el cañón. (1).

C) ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.

En nuestro derecho se encuentran numerosas disposiciones - que ya hacían referencia al contrabando; sobre este particular nos --

(1) Enciclopedia Universal Ilustrada, tomo XV, p. 181. Madrid, - 1907-1930.

oriente Pifión Monarrez (2) siguiendo un orden cronológico y adecuado.

En primer término, podemos mencionar como el antecedente legislativo más remoto la Ley de 24 de noviembre de 1819; esta ley no determinaba lo que era el contrabando, ni tampoco las sanciones en -- contra de éste, mas sin embargo, proveía a la necesidad que había de poner trabas al contrabando por medio de la organización y reglamentación de resguardos terrestres.

Con fecha 22 de noviembre de 1821, fue dictada por la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio un "Ordenamiento para el Arreglo Provisional de las Aduanas Interiores"; al igual que el anterior, no se menciona la definición ni la represión del contrabando, - pero se advierte que para remediar el mismo, establecía una serie de requisitos que deberían llenar las mercancías al ser introducidas al - país.

Con el mismo espíritu, el "Reglamento de Cabotaje" de 29 - de julio de 1829 y la Ley de 26 de enero de 1831, se concretaron a de-- terminar las medidas para frenar los perjuicios a la Hacienda Públi-- ca, tomando en cuenta que la situación de desorden que se apreciaba -

(2) Pifión Monarrez, Augusto César. "Aspectos Fundamentales del Delito Fiscal de Contrabando", tesis profesional, México 1957, p. 47.

en las aduanas ya era de pública notoriedad. El segundo Ordenamiento mencionado, llegó a considerar responsables a los empleados que faltaran al cumplimiento de sus obligaciones, los cuales incurrían en delitos como el cohecho y el soborno; éstos, cuando cometieran abusos en el desempeño de sus funciones, las penas respectivas consistían en forma general, en la destitución del cargo, inhabilitación perpetua y resarcimiento de todos los perjuicios.

Por lo anterior se puede apreciar, que en todas las prevenciones citadas, se omitía la definición de contrabando y la sanción correspondiente, mas en sí, se trataba de llegar primordialmente a la protección del Erario y de los particulares, pero tratando esto último sin tomar medidas enérgicas para intentar alcanzar la ausencia del mismo.

Es el "Decreto del Supremo Gobierno" de 17 de febrero de 1837, el que encierra interés para nuestro estudio, dado que en el mismo ya se establecen las clases de aduanas marítimas y fronterizas, la forma administrativa de las mismas, esto es, el número de empleados que habrían de tener, los sueldos que habrían de percibir, etc.; por otra parte, se señalan los puertos abiertos al comercio extranjero. En este Decreto, se establecían los delitos en que podrían incurrir los empleados al faltar a sus obligaciones, teniendo como castigo

respectivo, el de la destitución del empleo, inhabilitación para obtener cargo alguno y resarcimiento de los perjuicios. Cuando aparecía el cohecho o el soborno, siendo perjudicado el Erario, aparte de las penas señaladas se aplicaba la correspondiente al "crimen de robo doméstico con abuso de confianza". Aparte también y según la gravedad de la falta, otras penas menores.

Posterior a este Decreto dispositivo de establecimiento de aduanas, encontramos los correlativos a los derechos que en las mismas deberían de satisfacer las mercancías extranjeras.

Ahora bien, es el 31 de enero de 1856 cuando aparece la "Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de la República Mexicana", primer Ordenamiento, donde se encuentran disposiciones expresas sobre el contrabando, el artículo XXIII confirma lo anterior al señalar: "la introducción de mercancías por costas, puertos, riberas de los ríos o algún otro punto no habilitado para el comercio extranjero; la falta de documentación de las mercancías o la introducción de ellas por los puertos y fronteras a horas desusadas, para evitar el conocimiento de los empleados de la aduana y el pago de los derechos respectivos"; constituía también el delito de contrabando la exportación de dinero, metales y productos del país, cuya salida estuviera expresamente prohibida, o debiendo pagar derechos, se trataran --

de emplear los mismos métodos que los usados en las importaciones clandestinas, asimismo, se equiparaba al contrabando, la disminución en el peso o medida de los géneros, frutos o efectos con la finalidad inversa a la antes citada.

En el artículo siguiente, este es, el XXIV, se hacía referencia al fraude, cuya característica peculiar era: el acuerdo mutuo del contrabandista con el empleado para suplantar en calidad y cantidad los efectos.

Respecto a las penas, el artículo XXVI señalaba las que se impondrían por el contrabando. Estas eran de confiscación y pérdida absoluta; después de probado el hecho, de todas las mercancías y embarcaciones, carros y acémilas en que las primeras se condujeran, igualmente se aplicaban multas que variaban entre el 5% y el 25% del valor de las mercancías. Cuando se lograba la detención del conductor de los efectos, se aplicaba la pena de diez años de presidio, publicándose los nombres de los delincuentes en toda la República. En el caso de probarse que alguna casa de comercio establecida en la República hubiere realizado o favorecido el contrabando, se publicaba también su nombre en los periódicos, nulificándose su firma para todos los asuntos y transacciones con la Hacienda Pública y no sería admitida en lo sucesivo en ningún acto oficial o mercantil por las Oficinas --

del Gobierno. Como otras penas se tenían el doble pago de los derechos de importación y triple de internación, según el caso.

Para el caso de importación y circulación de moneda falsa, a los autores se les juzgaba con la pena correspondiente a los "salteadores en despoblado" y en este caso, no se admitían fianzas o recursos administrativos, los cuales podían tener lugar en otros casos.

En el artículo XXVII, que se refería a los defraudadores y a sus cómplices, se imponían penas que consistían en la pérdida de las mercancías y el pago de multas que iban desde \$200.00 a \$3,000.00, -consistiendo la pena para los empleados, en la destitución y publicación de sus nombres en todos los periódicos.

Respecto a los capitanes de buques y a los consignatarios de las mercancías que aquéllos transportaban; cuando se efectuaba dicho delito por el embarque o desembarque de las mercancías o caudales - que debiendo pagar derechos, se hiciera con conocimiento o descuido de los empleados en horas que no correspondieran al despacho en las aduanas, la pena impuesta a quienes incurrieran en casos de esa naturaleza era, para los empleados la pérdida inmediata del empleo y se les juzgaba por los Tribunales Ordinarios por el delito de "abuso de confianza", por lo que tocaba al capitán del buque, consistía ésta en - una multa igual a la del consignatario, publicación de su nombre en -

los periódicos, y además la prohibición de volver a ser admitido, ni con el propio buque en que hubiera venido, ni con otro alguno, en los puertos de la República. Al consignatario, se le imponían multas no menores de \$500.00, que podían ir hasta \$3,000.00, así como el pago de triples derechos, según la gravedad del caso. Asimismo se imponían también otras penas aplicables a casos leves, penas que consistían en multas desde \$200.00 hasta \$1,000.00, por falta de observancia a la Ordenanza, etc.

En el artículo XXIX de esta Ordenanza, se hablaba de los juicios para los delitos de contrabando y fraude y, por otra parte, y con el carácter de juicios administrativos los que se seguían contra los contrabandistas y defraudadores, sin perjuicio de la responsabilidad penal que pudiera resultarles al ser juzgados por los tribunales. Las faltas de observancia eran las omisiones en el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley y las cuales no tenían el propósito delictivo; tales eran, por ejemplo, la ambigüedad en la declaración de los efectos; roturas o raspaduras o enmiendas en los documentos, etc., y dichas penas eran las multas citadas, que iban desde \$200.00 a \$1,000.00.

Por lo mencionado, en lo que se refiere a la Ordenanza comentada, se puede apreciar que es de gran interés por el método y

las bases establecidas en materia de delitos y faltas, es así, que esas bases y métodos fueron aprovechados en posteriores Ordenamientos -- que aunque ligeramente modificado, siguieron el sistema implantado. Aunque en sí, por una parte, es la primera ley que señala penas para el contrabando, aún no se define lo que es éste, ahora, que es posible deducirlo, por los casos que lo constituyen y en último término tiene el mérito de responder al primer ensayo en la materia.

Es el 1.º de enero de 1872 cuando aparece el "Arancel de Aduanas Marítimas y Fronterizas de los Estados Unidos Mexicanos", -- el cual, aunque semejante al Ordenamiento anterior, debe considerarse de gran importancia, puesto que presenta la innovación de que los juicios motivados por el contrabando y fraude, se seguirían por la vía judicial, sustanciándose por los Tribunales Federales; es a partir de entonces, y será así en lo sucesivo, que los Tribunales Federales --- sean los que conozcan de los juicios por contrabando.

Asimismo también, este Arancel distinguía dos clases de juicios: judicial y administrativo, quedando a elección del interesado, -- previo requerimiento que se le hiciera a optar por uno u otro, debiendo constar dicha opción por escrito y sirviendo ésta para dar comienzo a la instrucción. La vía judicial se aplicaba para el caso de que no apareciera el dueño o conductor de las mercancías detenidas.

Por lo que tocaba al procedimiento administrativo, éste revestía todas las características de un juicio dado que se formalizaba principiando por la queja del Contador de la Aduana contra el dueño o consignatario de las mercancías; a ésto se emitía contestación por parte del interesado dentro del término de tres días. Respecto a las pruebas, éstas eran rendidas por ambas partes, contando con un término; por último, alegatos y resolución dictada por la Secretaría de Hacienda.

El 17 de junio de 1878, apareció el "Reglamento de la Zona Libre", en el cual también se determinaban varios casos de contrabando y sus respectivas penas; este reglamento tiene pequeñas diferencias en cuanto a penas y determinaciones cuya importancia es reducida y no trasciende mayormente en la similitud existente entre las leyes citadas.

Con fecha 25 de marzo de 1884, se expidió una ley llamada — "Ley sobre el Tráfico y Despacho Aduanal de las Mercancías que Conduzcan los Ferrocarriles Internacionales de la República".

Esta ley reglamentaba la introducción de mercancías en los ferrocarriles autorizados para el tráfico internacional con la República, por Matamoros, Camargo, Guerrero, Nuevo Laredo, Piedras Negras, Paso del Norte, Nogales y otras Aduanas, ya establecidas o por establecerse, pudiendo venir consignadas las mercancías desde el pun

to de origen o del de partida del tren a las Aduanas mencionadas, o si no también a Ciudad Victoria, Monterrey, Saltillo, Chihuahua, México, y las plazas que determinara el Gobierno para ser allí despachadas. Lo curioso es que dichas mercancías no causaban los derechos que señalaba el arancel respectivo.

Por lo que toca a los casos de contrabando, no se hacía referencia alguna a los casos del mismo, solamente se hablaba de infracciones a la ley, las que se castigaban con multas de conformidad con lo expuesto sobre esta materia en el arancel respectivo. El Reglamento de esta ley fue dictado el 23 de junio de 1880, omitiendo también hacer referencia a los casos de contrabando.

Es de gran importancia la ley que se promulgó el 24 de enero de 1885 y se publicó el 28 del mismo mes y año; ésta derogó, a partir del 1.º de abril de 1885, a la ley ya referida de 25 de marzo de 1884 y su Reglamento; llámase "Ordenanza General de Aduanas Marítimas, Fronteras, de Cabotaje y Secciones Aduanales".

Esta Ordenanza, como se verá más adelante, señala distinciones legales en lo que respecta a los delitos, contravenciones y faltas, y además intenta, por vez primera, definiciones de los conceptos que trata. Establecía que las infracciones a la ley en materia de importación o exportación de mercancías, se dividían en delitos, contraven-

ciones y faltas. Considerando como delitos al contrabando y a las defraudaciones cometidas en complicidad con alguno o algunos de los --- empleados públicos. Como contravenciones, la defraudación sin connivencia de los empleados, suplantando en calidad, en cantidad o en ambas cosas, las mercancías que legalmente manifestadas pagarían mayores derechos; por lo que toca a las contravenciones, consideraba -- la omisión o inexactitud en que se incurriera respecto de los requisitos señalados para las operaciones relativas al cobro de los derechos de importación o exportación que fueren esenciales para hacer ese cobro. Conceptuaba como faltas, la omisión o inexactitud de los requisitos expresados, que no fueren esenciales para hacer el cobro de los -- derechos del fisco.

Los empleados públicos de Hacienda también incurrían en delitos, contravenciones y faltas. Los primeros eran el cohecho, el peculado y la concusión; las segundas eran las omisiones en el cumplimiento de sus deberes que ocasionaran o pudieren ocasionar pérdidas para el erario en la percepción de derechos, y, por último, como faltas las omisiones que no implicaran tales pérdidas.

Por lo que toca a la definición del contrabando, en el Artículo 390 lo señalaba así: "Contrabando es el delito que se comete im--portando o exportando mercancías sujetas al pago de derechos fiscales, sin hacerse ese pago y sin conocimiento ni intervención de los --

respectivos empleados públicos, bien porque se obre clandestinamente, o bien porque se use la violencia". En el artículo siguiente se equiparaba el contrabando "la importación de efectos que no están sujetos al pago de derechos, si se omite dar conocimiento respectivo a la aduana que corresponda: la de efectos de guerra durante el término que la -- tenga prohibida el Ejecutivo Federal; la de efectos procedentes de nación que esté en guerra con los Estados Unidos Mexicanos; la que se -- efectúe por puertos o lugares sustraídos a la obediencia del gobierno, -- la omisión en el manifiesto general de uno o más bultos del cargamento de un buque, siempre que no hayan sido adicionados a aquél en el -- plazo y conforme a lo prevenido en esta ley; y la importación de moneda falsa de cualquier cuño que sea."

Igualmente se consideraba como contrabando la internación -- de mercancías sin el documento que acreditara su legal importación y el pago de los derechos fiscales, así como la que se hiciera con documentos fraudulentos.

En el artículo 393 trataba sobre la defraudación diciéndose -- que "consiste en pretender eludir, en todo o en parte, el pago de los derechos fiscales de importación o exportación, ocultando la verdadera calidad o cantidad de las mercancías, o haciendo aparecer éstas -- por otras maquinaciones, como libres de derechos o como gravadas --

en menor cantidad en el despacho aduanal que de ellas se haga".

El artículo 401, fijaba las penas aplicables a los delitos, contravenciones y faltas, contándose las siguientes: pérdida a favor del erario, como indemnización de daños y perjuicios, de las embarcaciones, carros, armas y cualesquier otros instrumentos aplicados a la perpetración del delito; aplicación en favor del erario, como indemnización de daños y perjuicios, de los efectos en cuya importación o exportación se le hubiera defraudado o intentado defraudar; pago de dobles derechos; multa, prisión ordinaria; suspensión del empleo y sueldo; destitución del empleo, cargo o comisión; inhabilitación para obtener determinados empleos o cargos, comisiones u honores.

Respecto a la aplicación de las penas, éstas eran según la gravedad del delito, contravención o falta de que se tratara y aun cuando no se especificara la pena aplicable a un hecho determinado se estaba a lo dispuesto en disposiciones anteriores en lo relativo a la penalidad concreta, limitándose esta ley exclusivamente a señalar la clase de sanción en forma general.

Solamente a un caso se fijaba concretamente la pena: cuando se cometiera el delito de contrabando usando la violencia. La pena que se aplicaba era la de prisión ordinaria comprendida entre seis meses y cinco años de privación de la libertad; por separado se imponía

a los dueños, conductores, capitanes, o encargados con cualquier otro título, de importar o exportar efectos, multas bastante altas si empleaban la fuerza para eludir el pago de los derechos fiscales.

Toda esta Ordenanza fue de gran importancia, puesto que no se limitó a señalar los conceptos anotados, sino que aparte de eso definió, tanto el contrabando como la defraudación, la contravención y la falta, razón por la cual su mérito es indiscutible, que aun con los defectos en las definiciones señaladas contribuyó posteriormente a una mejor elaboración legal.

Respetando en gran parte las disposiciones de la Ordenanza anterior, con fecha lo. de marzo de 1887, se expidió una ley que se llamó "Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas", modificando la Ordenanza General decretada el 24 de enero de 1885.

Como se anotaba, esta ley respetó en gran parte las disposiciones de la ley modificada, pero añadió las definiciones correspondientes a los delitos de cohecho, peculado y concusión, que son, en su esencia, coincidentes en la descripción que de ellos hace el Código Penal; asimismo señaló las penas que a dichos delitos correspondían. — Al cohecho, de seis meses a cuatro años de prisión; multa equivalente al duplo del cohecho y pérdida del empleo e inhabilitación para obtener otro. El peculado, con prisión de uno a cinco años, multa equiva-

lente al doble de la cantidad sustraída y pérdida del empleo e inhabilitación. La concusión se castigaba con el pago por vía de multa en favor del Erario, del duplo de la cantidad indebidamente cobrada y pérdida del empleo.

Referente a los conceptos de contrabando y fraude, fueron los mismos que expresaba la ley anterior. Por los delitos, se motivaba la instrucción del procedimiento por el Juez de Distrito correspondiente al que aplicaría las penas ya conocidas y no modificadas por esta ley. Se seguirían las reglas del derecho penal común en todos los casos, principalmente las relativas a los distintos grados de delincuencia, así como la aplicación de circunstancias agravantes, y de atenuación y acumulación. Respecto al contrabando cometido con violencia o clandestinamente, para eludir el conocimiento de los empleados se aplicaba una pena de seis meses a dos años de prisión, a los autores; a los cómplices y encubridores se les impondría la mitad de la pena señalada. En todo caso de contrabando, se incurría en la pérdida total de los efectos en que se cometiera, por vía de indemnización de daños y perjuicios.

La defraudación se castigaba con la pena de seis meses a cinco años de prisión; para los empleados responsables la destitución de su empleo y la inhabilitación para obtener cargo, comisión u honor. --

Por lo que tocaba a los particulares que no tuvieran cargo oficial, se les castigaba con prisión de tres meses a cuatro años, así como con el pago de dobles derechos de las mercancías suplantadas y multa de \$ 200.00 a \$ 3,000.00.

En relación a las contravenciones, eran castigadas judicial o administrativamente, a elección del interesado, con penas pecuniarias. Y por último, las faltas; éstas se castigaban con multas y no eran punibles sino cuando llegaren a consumarse. Estas multas eran impuestas por las autoridades administrativas.

Ahora bien, aun estando de acuerdo con el criterio de Labastida, referente a que no salió airosa la "Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de los Estados Unidos Mexicanos" de 12 de junio de 1891, cabe el que mencionemos algunos preceptos de esta ley y el por qué de esta razón.

En los artículos 506 a 509 de esta ley, se hablaba lo tocante a "Infracciones y Penas" y se decía que "las infracciones de la ley en materia de importación y exportación de mercancías, se dividen en delitos, contravenciones y faltas. Son delitos: el contrabando, el cohecho, el peculado, la concusión, la alteración de documentos oficiales, la falsificación de documentos oficiales, el quebrantamiento doloso de sellos o candados fiscales, la desobediencia y resistencia de particula

res y la omisión culpable. Son contravenciones: la defraudación sin connivencia de los empleados, suplantando en calidad, cantidad o en ambas cosas, las mercancías que legalmente manifestadas causarían mayores derechos; la omisión de los requisitos que la Ordenanza señala como esenciales para las operaciones relativas al cobro de derechos de importación o exportación; la infracción de los preceptos establecidos para evitar duda y para la mayor seguridad de los intereses fiscales, siempre que la pena que deba imponerse sea la de dobles derechos o pérdidas de las mercancías. Son faltas: la omisión o inexactitud de los requisitos exigidos por la ley en los documentos aduanales que no sean esenciales para hacer el cobro de los derechos del fisco, y las omisiones de los empleados en el cumplimiento de sus deberes que no puedan ocasionar pérdidas para el Erario en la percepción de los derechos, y que sin embargo sean de alguna manera perjudiciales al buen servicio público, siempre que tales omisiones no estén consideradas como delitos en la Ordenanza o en el Código Penal vigente".

Anota Piñón Monarrez que el mejor comentario de la Ordenanza que tratamos en último término, lo hace Labastida, quien al respecto dice: "La clasificación anterior es absurda. La ley, al definir y clasificar las infracciones de la Ordenanza, dejó de ser preceptiva para convertirse en doctrinaria, y no salió airosa de tal empresa. Para

que haya delito es indispensable una infracción de la ley, y ésto es lo que se llama contravención; para que haya falta, según el artículo 509 de la Ordenanza, es indispensable infringir sus preceptos con hechos positivos o negativos; luego la clasificación en delitos, faltas y contravenciones, equivale exactamente a la que se haga en estos tres grupos: 1) Contravenciones, 2) Contravenciones y 3) Contravenciones." -

(3)

Después de apreciar lo anterior, se podrá llegar a la conclusión, que dicha Ordenanza no tuvo grandes innovaciones y por lo mismo las modalidades de contrabando y defraudación y los demás delitos en ella incluídos, son casi las mismas, con pequeñas diferencias que no desvirtúan su esencia, semejante a los demás Ordenamientos que destacaron en el conjunto de disposiciones de esta índole dictadas por el Gobierno, por ejemplo, Ley de 31 de enero de 1856, Ordenanza General de 24 de enero de 1885 y Ordenanza General de lo. de marzo de 1887.

Para concluir, y también en forma somera, haremos referencia a dos disposiciones anteriores que fueron las inmediatas a la Ley Aduanal de 19 de agosto de 1935. En primer término se encuentra: La Ley Aduanal expedida en 18 de abril de 1928 que derogó a la Ordenanza

(3) Ibidem, p. 62.

General de 12 de junio de 1891, y en segundo: la Ley Aduanal de 30 de diciembre de 1929 que derogó a la antes citada de 1928.

Por lo que toca a la ley de 18 de abril de 1928, veremos algunas de sus disposiciones más importantes: por ejemplo, la definición referente al contrabando.

En el Capítulo II, denominado "Infracciones a la Ley, del Título XVIII de dicho Ordenamiento, define el mencionado delito de la siguiente manera:

Artículo 593. "Comete el delito de contrabando, toda persona que voluntariamente y en detrimento del fisco, viole alguna o algunas disposiciones de esta ley, relativas a la importación o a la exportación de mercancías o efectos con el propósito de introducir o sacar los mismos del país, sin llenar los requisitos que esta ley exige".

Esta definición, así como otras disposiciones, son sustancialmente idénticas a las que determina la Ley Aduanal de 1935, salvo diversas formalidades y cuya importancia es reducida; por lo mismo, se puede decir, como ya se anotó, que su identidad con la Ley Aduanal de 1935 es muy estrecha.

Sobre la Ley Aduanal expedida el 30 de diciembre de 1929 y que entró en vigor el 1.º de enero de 1930 podemos transcribir, lo que

a este respecto anota Piñón Monarrez, en sus tesis profesional: (4)

"En lo general, los artículos relativos a la materia que estudiamos no sufrieron alteración subsistiendo igual el concepto de infracción y el delito de contrabando. Las únicas modificaciones establecidas, son las relativas a los números de los artículos del Código Penal a que se remiten una y otra ley, pues en tanto que la de 1928 mencionaba los correspondientes del Código de 1871, la de 1929 se remitía a lo conducente, al articulado del Código Penal publicado en el Diario Oficial de 5 de octubre de 1929.

La definición de contrabando que proponen ambas leyes aduanales, difiere en parte con la establecida por la Ley Aduanal de 1935. Efectivamente, la parte final de la contenida en las dos primeras leyes mencionadas, determina que la violación de alguna o algunas de las disposiciones relativas a importación o a exportación de mercancías o efectos, ha de ser con el propósito de introducirlas o sacarlas del país, sin llenar los requisitos que la Ley exige; lo cual quiere decir que para las leyes de 1928 y 1929, el incumplimiento de cualquier requisito en la importación o exportación de mercancías constituía nada menos que contrabando y como tal, sujeto a las penas establecidas por este delito. Semejante monstruosidad legal, dio lugar a que la ley aduanal

(4) Ibidem. p. 63.

de 1935 corrigiera tal deficiencia, estableciendo acertadamente que la violación respectiva ha de ser con el propósito de introducir o sacar - del país, mercancías sin cubrir los impuestos aduanales que les co-- rresponden. Esta expresión implica un reconocimiento correcto de lo que debe entenderse por contrabando: no un mero incumplimiento de - cualquier requisito fijado por la ley del ramo en materia de importa-- ción o exportación de mercancías, sino una circunstancia que, referi-- da al propósito del agente del delito y que se traduce en evitar el pago de los impuestos aduanales correspondientes, integra la figura delictiva que comentamos".

Por lo que se ha expuesto, es de observarse que el concepto de contrabando ha cambiado en todos los Ordenamientos, los cuales - han formado ya en la actualidad la moderna versión de contrabando. - Es así que el 30 de diciembre de 1948 se publicó el decreto que creó - el Título Sexto del Código Fiscal de la Federación, dedicado a los de-- litos fiscales en donde quedó inmerso el delito de contrabando. A par-- tir de esa fecha quedaron separados los dos aspectos del contrabando; o sea, el contrabando como delito y el contrabando como infracción. - Tal es así lo anterior, que el Código Aduanero puesto en vigor el lo. - de abril de 1952 confirmó esta innovación en nuestro derecho, ya que en su articulado solamente se ocupa del contrabando, observándolo como infracción.

C A P I T U L O I I .

PRINCIPALES DISPOSICIONES

DEL CONTRABANDO EN LA

LEGISLACION VIGENTE.

A) EL CONTRABANDO COMO INFRACCION.

Pasaremos ahora a hacer algunos breves comentarios sobre el contrabando, tal como lo apreciamos en el Código Aduanero establecido en éste como infracción, y posteriormente lo apreciaremos como delito tipificado en el Código Fiscal de la Federación.

En el Título XIV, Capítulo Segundo, del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos en vigor, encontramos el artículo 570, primer precepto, que se refiere al contrabando y que literalmente dice:

"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;

II. El que introduzca o saque del país mercancías cuya importación o exportación esté prohibida por la ley o sujeta a --

permiso de 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, perímetros o puertos libres, omitiendo el pago total o parcial de los impuestos que conforme a la ley deban cubrirse, o cuya importación esté prohibida o sujeta 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 inequívocamente dirigidos a realizar cualesquiera de las operaciones a que se refieren las fracciones anteriores, así como producir el contrabando si éste no se consuma por causas ajenas a la voluntad del agente".

Sobre la primera fracción del artículo transcrito, podemos encontrar su espíritu pensando que una de las condiciones indispensables para la debida realización de los fines del estado es la provisión de los medios económicos necesarios para la satisfacción de sus atri-

buciones, y lo es también que esos medios económicos los percibe el Estado a través de los impuestos, productos, derechos y aprovechamientos.

Por lo mismo, es precisamente en esta fracción donde se determina una infracción administrativa al que trate de eludir el pago total o parcial de los impuestos que conforme a la ley deban cubrirse; esto es, que a través de esta disposición, como muchísimas más, no solamente en el Código Aduanero sino en otras leyes, el Estado protege que no exista la evasión de los recursos necesarios ya citados.

Por lo que se refiere a la fracción II, podemos decir que aparte de proteger las cantidades que por concepto de impuestos deban cubrirse; protege también la industria nacional, dado que dicha protección se hace prohibiendo o restringiendo la importación de los productos que satisfactoriamente se elaboran en nuestro país; razón por la cual la determinación de hablar de "importación o exportación que esté prohibida". Al referirse a que dicha mercancía esté sujeta a permiso de autoridad competente, apreciamos que dicha protección se hace sujetando las importaciones o exportaciones referidas a base de permisos otorgados por las distintas dependencias gubernamentales.

Ahora bien, sobre la fracción III podemos afirmar que tomando en consideración que en las zonas, perímetros y puertos libres el

gobierno ha determinado la libre importación de una gran cantidad de artículos o materias primas con el fin de que sea más factible el desarrollo de esas regiones, es el por qué, también se considere como infracción de contrabando la omisión del pago total o parcial de los impuestos de las mercancías que se internen al resto del país, procedentes de esos lugares, pues si ésto no fuera, bastaría que dichas importaciones se hicieran por una vía que tocara, ya sea zona, perímetro o puerto libre. Se complementa esta fracción, protegiendo también lo que hace a la fracción anterior, esto es, la evasión de impuestos y el desarrollo planificado de la industria nacional, anotando en este caso la misma infracción para aquellas importaciones que estén prohibidas o restringidas y que se quieran canalizar por medio de una zona, perímetro o puerto libre.

En las dos últimas fracciones de este precepto, la cuarta y la quinta, se advierte que son un complemento de la primera dado que, al ocultar el verdadero valor comercial de las mercancías no se podría determinar la base correcta para el cobro de los impuestos aduaneros ad valórem y por ende se estaría evadiendo dicha fuente.

En los artículos 572 y 573, con sus respectivas fracciones cada uno, se establecen dos clases de presunciones de defraudar al fisco, las que admiten y las que no, prueba en contrario; a este respecto, po

demostramos hacer notar que existen dos clases de presunciones: Las legales y las humanas. Las primeras son aquéllas que la ley establece fijando una verdad formal; las segundas, son aquéllas que descubre el hombre y por tanto no determinadas en su valor jurídico por la ley. -- La presunción humana la descubre el juez y le señala el valor jurídico que tiene y la legal la descubre, pero se sujeta al valor que la ley le fija.

Las presunciones legales pueden ser "jure et de jure" y "juris tantum"; las primeras se caracterizan por determinar la verdad legal sobre el hecho desconocido, o sea no admitir prueba en contrario sobre lo que se presume; ejemplo de esto es el artículo 572 que a la letra dice:

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

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

II. Cuando se importen o exporten ilícitamente mercancías sujetas a impuestos aduaneros, por lugares autorizados para

el tráfico internacional;

III. Cuando se importen o se pretendan 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

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

Lógicamente y como decíamos con anterioridad, no puede admitir prueba en contrario la comprobación de los presupuestos anteriores, pues el hecho, como lo señala la fracción I de este artículo, de importar o exportar mercancías por lugares inhábiles, evidentemente es un acto que va encaminado a tratar de evadir los impuestos correspondientes; igual lo son y con la misma finalidad las presunciones que señalan las fracciones siguientes, pues no se encuentra una racional explicación al hecho de que las importaciones o exportaciones se realicen tratando, por ejemplo, de no demostrar la existencia de la realidad, o sea ocultando, o tratar de hacer aparecer alguna cosa con

perfiles diferentes a los que realmente posee, para que su verdadera -
calidad pueda pasar inadvertida. Ahora bien, el hecho de que se de--
sembarquen efectos extranjeros, de rancho o de uso económico, sin --
conocimiento de la autoridad, o sea subrepticamente, es una actua---
ción que descubierta no puede admitir alguna otra finalidad que no sea
la evasión de los impuestos relativos; pues si es sabido que cualquier
mercancía que proceda del extranjero en algún barco debe ser descar-
gada por los puertos donde existe permanente la autoridad encargada -
de hacer la vigilancia de esos desembarques, no ha lugar a pensar de
distinta manera, que no sea la de que se trataba de eludir la ley.

Por otra parte y haciendo referencia ahora a las segundas --
clases de presunciones, o sea las "juris tantum", podemos decir que
son aquéllas que se caracterizan por establecer una verdad, que tiene
tal fuerza en tanto no se acredite lo contrario, o sea que no se pruebe
lo contrario de lo que se establece. Lógico es pensar que en estas úl-
timas presunciones, la carga de la prueba corre invariablemente so--
bre aquel sujeto a quien va dirigida la presunción. Como ejemplo de
esto último, y al igual que como lo hicimos con anterioridad, transcri-
bimos ahora literalmente el artículo que establece este tipo de presun-
ciones:

Artículo 573: "Se presumirá que ha habido intención de de--

fraudar al fisco, salvo prueba en contrario, en los siguientes casos:

I. Cuando se aprehendan vehículos extranjeros fuera de la zona a que se refiere el artículo 356 (veinte kilómetros en -- cualquiera dirección, contados en línea recta a partir de los -- límites extremos del casco de la población);

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

III. Cuando las autoridades fiscales aprehendan o encuentren a bordo de buques que se hallen en aguas territoriales, mercancías de altura no documentadas;

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

V. Cuando se trate de mercancías que conduzca un buque -- destinado exclusivamente al tráfico de cabotaje y éste, salvo el caso de fuerza mayor, no llegue a su destino o toque puer-

to extranjero antes de llegar a él, y

VI. Cuando una nave aérea aterrice en lugar que no sea aeropuerto internacional y conduzca mercancías extranjeras -- que no hubieren sido presentadas a una oficina aduanera para el pago de los impuestos".

Por lo que toca al artículo 574, la estimación que hace la ley en el sentido de considerar como un solo contrabando a toda una serie de hechos que sea producida a través de actos sucesivos, encontramos que se apega a la idea de considerar dicha infracción como lo que entendemos por delito continuo; siendo éste el que se prolonga sin interrupción por más o menos tiempo, la acción o la omisión que lo constituye, o sea, en este caso, habla el referido artículo de una sola importación o exportación indebida, y que la misma puede ser cometida por varios actos sucesivos.

Con referencia al Artículo 575 que dice:

"Cuando las diversas personas que obren de común acuerdo se distribuyan lotes de mercancías y cada una de ellas intente o consume la importación o exportación ilegal de la porción que trajere o llevare consigo, se deberá considerar que todas y cada una de dichas personas son responsables de una

sola infracción por la totalidad de la mencionada operación".

Podemos manifestar que es del todo justificado, pues la única defensa del impuesto aduanero, contra una organización de varias voluntades, que lógicamente hace más factible el ilícito proceder, es el de considerar como una sola infracción, la importación o exportación de una parte de un todo.

B) SANGIONES.

Las sanciones correspondientes a la infracción de contrabando, las encontramos a partir del artículo 576 del Código Aduanero. En éste, se enumeran las consecuencias que pueden recaer a dicho ilícito.

A continuación, nos permitiremos transcribir el citado artículo para, posteriormente, hacer algunos breves comentarios.

Artículo 576. "La infracción de contrabando dará lugar, según el caso, al cobro de los impuestos dejados de pagar, a la aplicación administrativa de multas y a la pérdida de la propiedad de las mercancías en favor del fisco federal en los términos de la Ley Reglamentaria del Párrafo Segundo del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a la denuncia de los hechos al Ministerio -

Público Federal para los efectos de las penas corporales que correspondan.

No habrá lugar a dicha denuncia cuando en cada caso de contrabando los impuestos de importación o exportación no excedan de \$ 500,00, siempre que el presunto responsable pague o deposite el importe total de la liquidación del expediente, tan pronto como se notifique el fallo que dicte la Aduana Instructora, así como cuando el fallo se dicte contra desconocido".

Sobre este artículo que acabamos de transcribir, podemos observar que en primer término se cobrarán los impuestos dejados de pagar; en esto, lo único que hace la ley es determinar ante todo que se recupere la cantidad que se ha tratado de evadir. Donde sí se puede apreciar claramente que se establecen las sanciones, es donde se determina que habrá lugar a la aplicación administrativa de multas y a la pérdida de la propiedad de las mercancías en favor del fisco federal. Señala la ley que esto último se hará en los términos de la Ley Reglamentaria del Párrafo Segundo del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; lo anterior es en razón de que dicha ley, que fue expedida y publicada en el Diario Oficial de 5 de enero de 1961, señala en su artículo lo.:

"A fin de obtener el mejor aprovechamiento de los recursos -

financieros nacionales y de regular la economía del país mediante el mantenimiento de niveles razonables de importación de artículos extranjeros, se faculta al Ejecutivo Federal, en los términos de la presente ley, para: . . ."

Asimismo señala en su Artículo 4o., que propiamente es la razón legal, de lo anotado en el Artículo 576 del Código Aduanero, ya transcrito, relativo a la "pérdida de la propiedad de las mercancías en favor del Fisco Federal", que:

"Los bienes o mercancías cuya importación se encuentre prohibida o sujeta a permiso, sin que en este último caso exista autorización correspondiente, al introducirse al país quedarán, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 578 del Código Aduanero, en propiedad del Gobierno Federal y bajo el control de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y estarán fuera del comercio dentro del país, especialmente cuando se trate de artículos suntuarios, vehículos, prendas de vestir u otros bienes de consumo o de producción, cuya venta ocasione perjuicios a la economía nacional. Dichos bienes o mercancías, siempre que sea posible, deberán ser vendidos fuera del país".

O sea, después de haber leído el artículo anterior, vemos que

dicha pérdida de la propiedad de las mercancías en favor del Fisco -- Federal es con el fin de "regular la economía del país mediante el -- mantenimiento de niveles razonables de importación de artículos ex-- tranjeros".

Por lo que se refiere a la denuncia de los hechos al Ministe-- rio Público Federal, encontramos su razón de ser en que, como sabe-- mos, el contrabando, aparte de ser una infracción administrativa, es un delito de los llamados fiscales tipificado en el Código Fiscal de la -- Federación; por lo mismo, al tener conocimiento la autoridad de la -- comisión de un delito surge de inmediato la obligación de comunicarlo a la autoridad que corresponda, en este caso, al Ministerio Público -- Federal, en razón de ser el mismo precisamente un delito federal, -- aunque a éste se establece una excepción, y es, según lo señala la ley, "que cuando los impuestos de importación, en cada caso de contraban-- do no excedan de \$ 500.00 y el presunto responsable pague o deposite el importe total de la liquidación del expediente, tan pronto como se -- le notifique el fallo de la aduana instructora, así como cuando ese fa-- llo sea contra desconocido, no se hará la denuncia al Ministerio Públi-- co".

Pensamos sobre esto último, que el legislador no consideró -- de suma gravedad el tratar de evadir \$ 500.00 de impuesto, eximien--

do en este caso de una pena, siempre y cuando dicha evasión se cubra con posterioridad tan pronto como se presente la liquidación correspondiente.

En el artículo 577 se determinan ya, específicamente, las sanciones para los casos de contrabando que el mismo señala. Pensamos que sobre este particular, por ser tan claro dicho precepto, no es necesario hacer algún comentario al respecto:

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

Quando 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 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 intenten omitir, aun 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 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 federal y se impondrá al infractor una multa igual al duplo de los impuestos que le correspondía pagar".

El artículo 578 señala otra sanción, refiriéndose ésta a otras especies de contrabando, éste es, el de mercancías de tráfico prohibido y el de las mercancías no secuestradas y que no sea posible determinar el monto de los impuestos aduaneros; textualmente dice:

Artículo 578. "En los contrabandos de mercancías de tráfi-

co prohibido, así como en los 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".

C) DELITO DE CONTRABANDO.

Por considerarse que el patrimonio fiscal debe estar debidamente protegido, para que pueda cumplir con la finalidad de aplicarse a la prestación de los servicios públicos y éstos ser completamente necesarios para la existencia del Estado, se considera que es indispensable reprimir las conductas que signifiquen un peligro para la integridad del patrimonio fiscal. Lo anterior en razón de que se observó que no ha bastado la aplicación de sanciones administrativas.

Es así que el 10. de enero de 1948, se creó la Ley Penal de Defraudación Impositiva en Materia Fiscal, como primer paso a favor de tratar de moralizar a los causantes; y se dice de los causantes, porque de éstos un alto porcentaje son los sujetos activos de los deli-

tos fiscales. Con posterioridad a este ordenamiento entraron en vigor, el lo. de enero de 1949, las reformas y adiciones del Título Sexto del Código Fiscal, de 30 de diciembre de 1938 ya derogado; las mismas, - con más técnica que el primer ordenamiento, así como las que estaban incluidas en la Ley de Aduanas y otras leyes, en las cuales existían dispersas las incompletas disposiciones de la materia.

Ahora bien, como es fácil notar, en el derogado Código Fiscal de 1938, se encontraban tipificadas conductas muy distintas unas -- de otras, pero a pesar de ello, todas con notas comunes, esto es, proteger los intereses del Fisco. A este respecto, Manuel Rivera Silva nos indica: "En las últimas legislaciones, la determinación de los títulos que integran la parte de los delitos en particular, se hace atendiendo a un bien que jurídicamente se intenta proteger y bajo la denominación de él se agrupan los tipos delictivos que conculcan ese propio --- bien" (5).

En la actualidad, y protegiendo al patrimonio del fisco en la - forma que hemos señalado, encontramos en el Código Fiscal de la Federación, puesto en vigor el lo. de abril de 1967, el Capítulo IV del -- Título II, el cual se refiere a los delitos de los que llamamos fiscales.

(5) Rivera Silva Manuel. "Los Delitos Fiscales Comentados". Ed. Botas, México 1949, p. 8.

Como requisito de procedibilidad para la aplicación de las -- sanciones establecidas para los autores de los delitos fiscales, encontramos el artículo 43 que señala: "Para proceder penalmente por los delitos previstos en este Código, será necesario que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público declare previamente que el fisco ha sufrido o pudo sufrir perjuicio".

En cuanto a los delitos tipificados en los artículos 51, 65, 71, 72, 75 y 76 se requerirá querrela de la propia Secretaría.

El requisito a que se refiere el párrafo anterior, en los casos de las fracciones I, II y III del artículo 51, sólo será necesario si se trata de comerciantes establecidos o inscritos en el registro federal de causantes.

Los procesos por los delitos fiscales a que se refiere el párrafo segundo de dicho artículo, serán sobreseídos si la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lo solicita antes de que el Ministerio Público Federal formule conclusiones.

Dicha Secretaría sólo podrá pedir el sobreseimiento si el procesado paga las prestaciones fiscales originadas por el hecho imputado, o si a juicio de la propia Secretaría ha quedado garantizado el interés del Erario Federal.

Como se puede deducir, es a la Secretaria de Hacienda a la que se da intervención para que manifieste la denuncia de los delitos; creemos que es en razón de que es la dependencia del Ejecutivo encargada de controlar todo lo que se refiera a la hacienda pública y nadie mejor que ella la que puede apreciar y determinar que sus ingresos se han visto afectados.

Por otra parte, tenemos conocimiento de que en el caso específico del delito de contrabando, va correlativa en el Código Aduanero la infracción del mismo nombre y que como sanciones a ésta, se encuentran las pecuniarias; razón por la cual es de fácil comprensión el contenido del artículo 44 del mencionado Código Fiscal de la Federación que a la letra dice:

"En los delitos fiscales la autoridad judicial no impondrá sanción pecuniaria; las autoridades administrativas, con arreglo a las leyes fiscales, harán efectivos los impuestos eludidos y las sanciones administrativas correspondientes.

Para que proceda la condena condicional cuando se incurra en delitos fiscales, además de los requisitos señalados en el Código Penal Federal, será preciso acreditar que el interés fiscal está satisfecho o garantizado."

El artículo siguiente, el 45, determina específicamente como Código de aplicación supletoria al Código Penal al decir:

"En todo lo no previsto en el presente título, serán aplicables las reglas consignadas en el Código Penal".

Pensamos que el Ordenamiento al cual se refiere la ley en este aspecto, es el Código Penal Federal.

Para nuestro breve comentario, que pretendemos hacer del delito de contrabando, es el artículo 46 el que nos marca el inicio, para tal efecto, comenzaremos permitiéndonos hacer la transcripción del mismo:

Artículo 46. "Comete el delito de contrabando quien:

I. Introduzca al país o extraiga de él mercancías cuya importación o exportación esté prohibida por la ley, o la haga sin el permiso otorgado por autoridad competente cuando se requiera al efecto.

III. Introduzca al país vehículos cuya importación esté prohibida por la ley, o lo haga sin el permiso otorgado por autoridad competente cuando se requiera al efecto.

IV. Interne al resto del país vehículos u otras mercancías -

extranjeras procedentes de perímetros, zonas o puertos libres, omitiendo el pago total o parcial de los impuestos que deba cubrir.

V. Introduzca mercancías nacionales o nacionalizadas a puertos libres, omitiendo el pago total o parcial del impuesto de exportación que deba cubrir".

Ahora bien, avocándonos a la primera fracción, ésta consiste en la acción de introducir o sacar del país mercancías, como primer elemento, y sobre esto podemos decir que es un delito típicamente de acción, quedando descartada la omisión como forma de comisión del delito.

Como segundo elemento, la finalidad va encaminada a omitir el pago de los impuestos, realizando precisamente la acción ya citada de introducir o extraer del país mercancías.

Es lógico pensar que dichas mercancías que se saquen o introduzcan estén gravadas con el pago de algún impuesto. O sea, en vía de ejemplo: en los perímetros libres no podría cometerse violación a este precepto, dando que la introducción de mercancías extranjeras no causa impuestos de importación.

Por lo que se refiere a la fracción segunda, aparte de consis-

tir la acción en introducir o sacar del país mercancías que estén prohibidas, será necesario que ésta se realice sin la obtención del permiso otorgado por autoridad competente; en la actualidad este tipo de permisos se expiden por la Secretaría de Industria y Comercio.

En la fracción tercera, aparte de deducir que es un delito también de comisión, vemos que ésta se refiere a la introducción o penetración en la República de vehículos cuya importación esté prohibida por la ley o en último término, la haga sin el permiso otorgado por autoridad competente; a esto último se puede decir que no siempre la importación de vehículos está prohibida por la ley, pero sí siempre, por lo menos en la actualidad, sujeta al permiso correspondiente.

Cabe aquí mencionar que la razón de este precepto nos la da la exposición de motivos del citado Código Fiscal de la Federación, que a la letra dice:

"La cuidadosa revisión efectuada de los preceptos en vigor relativos a delitos fiscales, permitió introducir modificaciones técnicas de acuerdo con la experiencia encaminadas a lograr la mejor aplicación de esas normas. Al respecto debe hacerse notar que se propone la supresión del precepto vigente (artículo 237) que establece que los delitos fiscales sólo pueden ser de comisión intencional, pues se -

considera que tratándose de delitos fiscales deben regir, como en los demás actos delictuosos, las disposiciones del Código Penal.

En esta misma materia de delitos fiscales, se incluyeron preceptos para sancionar la introducción ilegal al país de vehículos, con la mira de proteger a la industria nacional.

Asimismo, se incluyó un precepto que sanciona a cualquier funcionario o empleado público que exija el pago de cantidades que no corresponden a contribuciones autorizadas en las leyes fiscales".

Por lo que toca a la fracción cuarta, al igual que la anterior, vemos que se refiere a la internación o penetración de vehículos, agregando la de mercancías extranjeras, pero que dicha introducción proceda de perímetros, zonas o puertos libres. La finalidad de esta introducción debe de ir encaminada también a la omisión del pago total o parcial de los impuestos; y no queriendo la ley que por dichos lugares se puedan canalizar aquellas mercancías o vehículos que requieran el permiso que legalmente se necesita, dispone también como delito que dicha introducción se lleve a cabo sin el permiso requerido.

Es fácil comprender que la regulación de la industria nacional en lo que se refiere a lo que pudiéramos llamar la competencia de la mercancía extranjera, se hace a base de la negativa o del otorgamien-

to de los permisos para la introducción de la misma; razón por la --
cual, se desprende lógicamente el por qué de la mención en las frac--
ciones anteriores a los referidos permisos otorgados por la autoridad
competente.

Como última fracción de este artículo, la quinta, vemos que
también consiste en una introducción de mercancías, pero que las mis--
mas no proceden del extranjero sino que siendo nacionales o naciona--
lizadas, se tratan de hacer llegar a puertos libres, con la finalidad --
que hemos venido citando, de omitir el pago total o parcial del impues--
to y que en este caso, es no el de importación sino el de exportación.

En el artículo 47 se establecen diez distintos indicios, de los
cuales se presume la comisión del delito de contrabando, salvo que se
demuestre que esta presunción legal, en caso concreto, quedó invali--
dada por haber ido la conducta fuera de todo nexo con la comisión del
delito de contrabando.

Se indicaba, que pueden admitirse para desvirtuar la presun--
ción pruebas en contrario; precisamente es por lo que se les llama --
a este tipo de presunciones, presunciones "juris tantum", a diferen--
cia de aquéllas que no la admiten y que la doctrina las llama "jure et
de jure"; de este último tipo son las que establecía el artículo 356, --
antecedente inmediato del que tratamos de comentar, pero ese artícu--

lo no era bien visto y ya en el anterior Código Fiscal se suprimió esta postura. Creemos bastante interesante transcribir lo que nos dice Rivera Silva sobre aquel tipo de presunciones, ejemplo de la que anotaba el mencionado artículo 356 de la Ley Aduanal; "Esta posición ríe con el realismo que anima las modernas corrientes del derecho penal, el cual en su deseo constante de averiguar la verdad histórica, rechaza toda situación que establezca rígidamente formas de proceder. El derecho penal contemporáneo, intenta que la sanción no sea un sufrimiento "pena" sino una medida que permita la readaptación del delincuente a la vida social y estima que esa medida sólo se puede dictar conociendo la auténtica etiología delictiva, la cual, como es natural, no puede acusarse en presunciones inmodificables que, por sabias que sean, nunca podrán abrazar la eterna heterogeneidad, como diría Ricket, que califica la realidad. Si las formas de proceder, asienta la doctrina moderna, son infinitas, no pueden caber en su totalidad en los moldes de la presunción y por ende dejarse, para conocer la realidad histórica y poder aplicar medidas idóneas para la corrección de la conducta asociable, que frente a lo que presume que generalmente sucede, se demuestre que en el caso concreto ese suceder ha sido diferente". (6)

A continuación y después de hacer este breve comentario so--

(6) Ibidem. pp. 50, 51 y siguientes.

bre el tipo de presunciones que establece el referido artículo 47, lo --
apreciamos, permitiéndonos transcribir el mismo:

Artículo 47. "Se presumirá consumado el delito de contrabando, si se trata de mercancías que causan impuestos aduanales, o cuya importación o exportación esté prohibida, o requiera --
permiso de autoridad competente, cuando:

I. La introducción al país o la salida de las mercancías se efectúe por lugares inhábiles para el tráfico internacional;

II. Se introduzcan al país o se extraigan de él mercancías --
en forma clandestina, por lugares autorizados para el tráfico internacional;

III. Se introduzcan al país mercancías ocultándolas en cualquier forma;

IV. Se encuentren vehículos extranjeros fuera de una zona --
de veinte kilómetros en cualquier dirección, contados en línea recta a partir de los límites extremos de la zona urbana de --
las poblaciones fronterizas;

V. Se encuentren mercancías de origen extranjero, dentro --
de las zonas de vigilancia, si el propietario, poseedor o por-

teador no lleva consigo el documento que se requiere para el tránsito por las expresadas zonas conforme al Código Aduanero.

VI. Se aprehendan o encuentren mercancías de altura a bordo de buques en aguas territoriales sin estar documentadas;

VII. Se desembarquen subrepticamente efectos de rancho, o de uso económico de un buque en tráfico de altura o mixto o de un buque extranjero en tráfico de cabotaje;

VIII. No se encuentren amparadas con documentación alguna las mercancías extranjeras en tráfico mixto, que sean descubiertas a bordo;

IX. Se trate de mercancías conducidas en un buque destinado exclusivamente al tráfico de cabotaje, que no llegue a puerto extranjero, antes de su arribo, y

X. Una nave aérea aterrice en lugar que no sea aeropuerto internacional y conduzca mercancías extranjeras que no hayan sido presentadas a alguna oficina aduanera".

Sobre el artículo siguiente, el 48, para apreciar del todo su contenido, creemos pertinente hacer la observación de que hay que te-

ner presente la trayectoria de comisión de los delitos. En la actividad criminal pueden distinguirse los actos preparatorios de los actos de ejecución; los actos preparatorios son una actividad impulsada a la finalidad criminal, sin que se pueda decir que dicha actividad va encaminada a la realización de un delito, dado que ese acto puede, en su trayectoria, enderezarse al campo de lo lícito; pues bien, los actos preparatorios, debido a la situación equívoca que pueden presentar, quedan al margen del derecho penal en casi todas las legislaciones. Por lo que toca a los segundos, los actos de ejecución, dentro de éstos se encuentra lo que llamamos tentativa de ejecución; ésta, cuando ya entraña una violación a la Ley Aduanal se considera como delito consumado; creemos que ejemplo de ésto es el artículo 48 y que textualmente dice:

Artículo 48. "Son punibles los actos encaminados a la comisión del contrabando, así como su principio de ejecución y los que pudieran realizarlo, aun cuando no llegue a consumarse por causas ajenas al agente".

La participación del delito de contrabando no podría pasar inadvertida, dado que el concurso organizado de varias voluntades hace más factible la consumación de éste y, como consecuencia, más difícil la defensa de los bienes tutelados, es así que el artículo 49 hace --

responsable del mismo a quien:

- I. Interviene en su concepción, preparación o ejecución;
- II. Aconseje, provoque, instigue o compela a su ejecución;
- III. Preste auxilio o cooperación de cualquiera especie para realizarlo;
- IV. Se sirva de un tercero para cometer el delito, y
- V. En cumplimiento de promesa anterior, o a sabiendas de la comisión del delito, preste ayuda al inculpado."

Respecto al encubrimiento, del cual nos habla el artículo 50, podemos decir que éste consiste en la actuación posterior a la ejecución del delito y en favor de aquél que lo cometió, sin que hubiere un acuerdo previo a la ejecución del mismo. El encubrimiento también se llega a considerar como un grado de participación, pero no obstante las diversas doctrinas al respecto, en forma general y sin dejar de reconocer la mayor o menor razón en las mismas, nos permitiremos catalogar al referido artículo, en primer término porque así se expresa y en segundo por no querer adentrarnos a la discusión, como aquél que se refiere al encubrimiento en cuanto al multicitado delito que nos ocupa. Como hemos venido transcribiendo, al respecto anota

remos dicho precepto:

Artículo 50. "Comete el delito de encubrimiento en materia de contrabando quien:

I. Después de ejecutado, ayude en cualquiera forma al inculpado a eludir o entorpecer las investigaciones de la autoridad, para sustraerse a la acción de ésta, o bien oculte, altere o haga desaparecer las pruebas, instrumentos o rastros -- del delito, o asegure para el inculpado el producto o provecho del contrabando, o recibe u oculte los bienes objeto del mismo.

II. Al comerciante que adquiera, recibe u oculte mercancías ilegítimamente importadas.

III. A quien de cualquier manera preste sus auxilios o cooperación para realizar los actos a que se refiere la fracción anterior".

Es por demás señalar lo acertado de este precepto, dando que si el espíritu de la ley es combatir el mismo en todas sus formas, y -- si tomamos en consideración que la mercancía introducida ilícitamente no se pueda vender, será más difícil la realización del mismo.

En el siguiente inciso de este capítulo nos permitiremos ano--

tar aquellos preceptos que se refieren concretamente a las penas del delito de contrabando.

D) P E N A S .

Antes de anotar las penas que señala el Código Fiscal para el delito de contrabando, en términos generales podemos decir que para la fijación de la sanción se puede atender, ya sea al daño causado, elemento objetivo, o a la intención del delincuente, elemento subjetivo.

La Escuela Clásica toma exclusivamente para la fijación de la sanción el elemento objetivo, separando la entidad delictiva del sujeto infractor. Por el contrario, las escuelas modernas se basan en el factor subjetivo, preocupándose más la peligrosidad y readaptación del delincuente, ya que estiman que lo que debe tomarse fundamentalmente en cuenta, es el conocimiento del delincuente y no el cambio efectuado del mundo exterior.

El Código Fiscal de la Federación, al señalar las penas, se inclina abiertamente hacia la postura objetiva tratándose de atenuar la misma con la fijación de mínimos y máximos, correspondiendo en este caso al órgano jurisdiccional determinar la sanción, tomando en cuenta los diversos elementos del daño causado. Cabe hacer notar que en nuestro derecho, y no sólo en el ordenamiento que hemos menciona-

do, los delitos de daño patrimonial se les aprecia con la postura objetiva; en nuestra materia, lo que se toma en consideración es el monto de los impuestos omitidos que en el ilícito que estudiamos representan el daño causado; ésto tiene su excepción y es el artículo 53 en su último párrafo, que señala que

"cuando no sea posible fijar el monto del impuesto omitido, con motivo del contrabando, la pena aplicable será de diez -- días a cinco años de prisión",

como se puede ver, se señala una sanción, aun sin determinar el monto de los impuestos dejados de cubrir. Resulta obvio señalar que ésto es justificado del todo, dado que, si así no fuera, se dejarían impunes todos los contrabandos en donde no fue posible capturar la mercancía y por lo tanto, como se dijo, determinar el monto del impuesto omitido.

Por otra parte creemos pertinente hacer notar que en la forma como se determinan actualmente las penas, antiguamente no lo era, sino que se seguía el sistema o método del reenvío, y así tenemos que para la fijación de la sanción del delito de contrabando, se aplicaba la que correspondía al robo simple. Este sistema, desde el anterior Código Fiscal, fue suprimido basándose en que todo reenvío no es aconsejable en tanto que en las modificaciones que va sufriendo el delito al --

que se remite, no se toman en consideración las circunstancias especiales de los delitos que a él envían; asimismo, que no hay razón para complicar al través de la institución citada artículos que merced a la fijación de su sanción propia, quedan claros e inequívocos.

Después de lo anterior y como hemos venido acostumbrando, haremos las transcripciones de los principales artículos referentes al señalamiento de las penas.

Artículo 52. "La clasificación arancelaria hecha por las autoridades fiscales, que haya quedado firme hará prueba plena."

Tomando en cuenta, como se había dicho anteriormente, que a este respecto las sanciones se fijan por la cantidad de impuestos omitidos y si pensamos que en determinado momento podría haber un conflicto por parte de autoridad y particular en cuanto a dicha cantidad, es como se comprenderá que el artículo anterior prevé y determina la resolución de dicha situación.

En cuanto a los señalamientos específicos tenemos:

Artículo 53. "Cuando el valor de los impuestos omitidos por medio de contrabando no exceda de \$ 10,000.00 (diez mil pesos), la pena será de tres días a seis años de prisión, y cuando excediera de \$ 10,000.00, la pena será de seis años a do--

ce años de prisión.

Las averías solamente se tomarán en cuenta para determinar el valor de la mercancía y el importe del impuesto omitido si son producidas antes del contrabando.

Cuando no sea posible fijar el monto del impuesto omitido, -- con motivo del contrabando, la pena aplicable será de diez -- días a cinco años de prisión".

Artículo 54. "Se impondrá la pena de 6 meses a 12 años de -- prisión, a quien introduzca al país o extraiga de él, mercan- -- cía de tráfico internacional prohibido o restringido legalmen- -- te. En el caso de que la mercancía de importación o exporta- -- ción restringida esté gravada y no se haya pagado el impuesto -- aduanal, se aumentará la pena con una tercera parte de la --- sanción que corresponda conforme al artículo anterior.

Se aplicará igual pena a quien introduzca al país vehículos de importación prohibida o restringida legalmente, sin obtener, en este último caso, permiso de la autoridad competente.

La misma pena se impondrá a quien tenga en su poder por -- cualquier título, mercancías de origen extranjero de tráfico - -- internacional prohibido o restringido legalmente, sin la docu

mentación que en su caso compruebe la legal importación y estancia en el país".

Artículo 55. "En los casos previstos por el artículo 48 se impondrá como pena hasta las dos terceras partes de las establecidas para el delito consumado en los artículos 53 y 54".

Artículo 56. "Existe calificación en los delitos previstos en los artículos 46, 51 y 54 cuando:

- I. Se cometan con violencia física o moral en las personas.
- II. Se comentan por más de dos personas aunque no constituyan asociación delictuosa.
- III. Se porten armas en el momento de ejecutarlos.
- IV. Se consumen de noche o por lugar inhábil para el tráfico internacional.
- V. El autor se ostente como funcionario o empleado público.
- VI. Participe en cualquier forma, para cometerlo, algún empleado público que no esté en ejercicio de sus funciones, siempre que por las actividades que tenga encomendadas deba intervenir en la vigilancia aduanal, o en investigaciones --

para cerciorarse que se cumplen las disposiciones aduaneras o comprobar los casos en que fueron infringidas.

VII. Se haga uso de falsa documentación o se violen sellos o candados fiscales.

VIII. Se realicen por vía aérea en campo de aterrizaje clandestino".

Artículo 57. "Si los delitos previstos en los artículos 46, 51 y 54 fueren calificados, a las penas que señalan los artículos 53 y 54 se agregarán hasta tres años de prisión. Si la calificación constituye otro delito se aplicarán las reglas de la acumulación".

Artículo 58. "Cuando en el delito de contrabando participe en cualquier forma un empleado o funcionario público, en ejercicio de sus atribuciones, a la pena que resulte por el delito oficial, se le aumentarán de tres a ocho años de prisión".

Artículo 60. "El delito de encubrimiento en materia de contrabando se sancionará con la pena de tres días a cuatro años de prisión".

CAPITULO III.

LAS ZONAS Y
PERIMETROS LIBRES.

A.) ANTECEDENTES HISTORICOS.

Al establecerse la nueva frontera norte de nuestro país después de firmado el Tratado de Guadalupe Hidalgo, los habitantes de las nuevas ciudades fronterizas se encontraron en situación angustiosa por la escasez de alimentos y los elevados precios de los mismos que en reducida cantidad llegaban del centro del país. Si se comparaba el nivel de vida en ambos lados de la frontera se veía que era muy diferente, siendo mejor el americano por mayor abundancia y precios razonables a comparación de los que existían de nuestro lado.

Prevalciendo la situación anterior, el 17 de marzo de 1858, Don Ramón Guerra, Gobernador Interino del Estado de Tamaulipas, dictó un decreto basado en la soberanía del estado que representaba, relativo a que sería libre la introducción de mercancías extranjeras que se destinaran al consumo y al comercio recíproco de Matamoros y de los demás pueblos de la orilla del río Bravo: Reynosa, Camargo, Mier y Guerrero y Matamoros y Laredo, con excepción de los municipales y los impuestos que se impusieran para sostener las cargas del

estado.

En la exposición de motivos del referido Decreto, se aprecian claramente las razones que impulsaron al referido Gobernador a tomar tal determinación:

"Considerando que los pueblos de las fronteras al norte se hallan en un verdadero estado de decadencia por falta de leyes protectoras de su comercio, que situados al frente de una nación mercantil que goza de un comercio libre, necesitan de iguales ventajas para no perder su población que constantemente emigra al país vecino, deseando poner un término a tan grave mal por medio de franquicias que tanto tiempo ha reclamado el comercio de la frontera; atendiendo a la petición que ha hecho el vecindario de Matamoros y en uso de las facultades extraordinarias de que me hallo investido por Decreto de 28 de diciembre último, de la H. Legislatura del Estado, por consulta del Consejo ha tenido a bien decretar lo siguiente".

Más tarde el Presidente de la República, Don Benito Juárez, sancionó mediante Decreto de 30 de julio de 1861, el que había dictado Don Ramón Guerra y bajo un solo artículo el referido Decreto decía así:

"ARTICULO UNICO. Se aprueba el Decreto expedido por el -

Gobernador del Estado de Tamaulipas, en 17 de mayo de 1858, por el cual se declara que en las poblaciones de Matamoros, Reynosa, Camargo, Mier, Guerrero y Monterrey y Laredo, situados en la margen derecha del río Bravo, serán libres de derechos los efectos extranjeros destinados al consumo y al comercio recíproco de dichas poblaciones, bajo las prescripciones que contiene el expresado decreto...!"

Ahora bien, realmente y, por último, lo que vino a enmarcar propiamente la fisonomía de la zona libre fue el arancel de 24 de enero de 1895, pues ordena que la exención concedida en un principio en el estado de Tamaulipas, se extienda a lo largo de toda la frontera con los Estados Unidos y asimismo la define de la siguiente manera:

"Se entiende por zona libre una faja de territorio nacional que recorriendo toda la frontera norte de la República, en los estados de Tamaulipas, Coahuila, Chihuahua, Sonora y Territorio de Baja California, desde Matamoros hasta Tijuana, se extienda en sentido latitudinal en 20 kilómetros hacia el interior, partiendo de la línea fronteriza."

Esta medida fue considerada por un gran número de personas como injusta, porque favorecía únicamente a las poblaciones limítrofes con los Estados Unidos y también fue atacada por los grandes co-

mercios del sur de ese país, pero si se toma en cuenta la falta de comunicaciones de todo tipo del centro con el norte y entre las mismas poblaciones fronterizas, la carencia de transportación barata y oportuna, debido a las enormes distancias de los centros de producción y, sobre todo, los diferentes niveles de vida entre las ciudades de ambos lados de la frontera, se justifica que el estado, para conservar los núcleos de población existentes que garantizaran la soberanía de nuestra frontera y para mejorar el nivel de vida de dichas ciudades, haya tomado esa determinación, que de inmediato ocasionó un incremento demográfico que dio origen al establecimiento de casas comerciales que vendían mercancías europeas y la instalación de otros centros de servicios.

El Senador por el Estado de Chihuahua, Jesús J. Corral, en su iniciativa de Ley de Perímetros Libres presentada ante el Congreso en el año de 1923, entre otras cosas citaba que:

"Al impulso de esta franquicia toda la frontera cobró vida, — nuestros connacionales volvieron a México, puesto que en el país tenían un costo idéntico que en el extranjero los artículos necesarios para su vida; tuvieron trabajo abundante con el establecimiento de nuevas industrias; la agricultura principal ocupación en estas regiones; — el cultivo de cereales, trigo, maíz, etc., el cultivo de la vid y la ela-

boración de vinos alcanzaron un gran desarrollo, haciendo sentir sus efectos en el interior del país. Ciudad Juárez, durante la vigencia de la franquicia de la "zona libre" tuvo una importancia superior a El Paso, Tex."

Este régimen subsistió conforme a la Ordenanza de 1887, pero la de 1891 elevó al 10 %, el 3 % que pagaban antes los efectos destinados al consumo y finalmente la Ordenanza de 1896, lo levantó hasta un 18.5 %. Este porcentaje y el artículo 696 del Reglamento de la Zona Libre vinieron a desalentar al desarrollo económico en toda la zona, ya que consideraba como extranjeros los artículos producidos en dichos lugares aunque se hubieran fabricado totalmente con materias primas nacionales.

Para comprobar lo anterior, transcribimos el referido artículo 696:

"La internación en la República Mexicana de productos fabricados en la Zona Libre con materias primas extranjeras o sus similares de origen nacional, sólo podrán efectuarse mediante el pago de los derechos de importación, que según la tarifa correspondan a los efectos similares de origen extranjero".

Como podrá apreciarse después de la lectura del artículo ante

rior, era antieconómico y él mismo coadyuvó a terminar con el comercio y con los centros agrícolas que habían florecido con el sistema de exención de impuestos, dado que el vino de uva y otras frutas cultivadas en el Valle de Ciudad Juárez no podrían enviarse al interior del país, porque tendrían que pagar derechos como si fueran extranjeros; al respecto, es correcta la crítica que sobre esto hace Orozco Belmont al afirmar que "sorprendente era esa doctrina económico fiscal que gravaba el producto del suelo patrio y la mano de obra mexicana con impuestos de comercio exterior. Y tan equivocada fue esta disposición que cuando en 1905 se suprimió la zona libre, nadie sintió su desaparición puesto que ya estaba anulada con anterioridad" (7)

Naturalmente que la derogación de la franquicia de la zona libre, coadyuvó a la emigración de los residentes de las principales ciudades fronterizas, no sólo hacia el interior del país sino hacia los Estados Unidos de Norte América. Ciudad Juárez que contaba con 20,000 habitantes en el año de 1905, después de esto, contaba con 7,000.

Sin embargo, el contrabando floreció más a raíz de la reforma Constitucional Norteamericana dada por el Presidente Wilson, de-

(7) Orozco Belmont, Ricardo. "Algunas Consideraciones Económico-Jurídicas sobre las Zonas y Perímetros Libres". Monografía, México, 1968. p. 9.

nominada "Ley Seca", que prohibió la fabricación y el consumo de bebidas alcohólicas en aquel país, en el año de 1918, ocasionando el establecimiento de cabarets, cantinas, casas de juego, etc., en nuestras ciudades situadas a lo largo de la línea divisoria y un contrabando organizado de vinos, licores y cerveza hacia las grandes ciudades norteamericanas.

La llegada de turistas licenciosos y de personas indeseables extranjeras, pronto se hizo sentir en nuestras poblaciones, que poco a poco se fueron convirtiendo en centros de diversión de las ciudades americanas, pero dichos centros de diversión se podían apreciar claramente, fuera de toda decencia. La venta de licores y demás diversiones, es cierto que dejaron divisas pero las mismas se emplearon en la construcción de nuevos centros de esparcimiento, así como en agrandar o modernizar los anteriores. La frontera crecía, pero desgraciadamente en contra de nuestra moralidad y de nuestra idiosincrasia.

Desafortunadamente no se aprovecharon estas ganancias para la creación de establecimientos industriales o embellecimiento de las ciudades, ni para obras para beneficio de los residentes, sino que, por el contrario, se derrocharon en simplezas, formándose fortunas que no beneficiaron económicamente a aquella región y si sólo a unas cuantas personas.

Es cierto que resurgieron nuevamente las poblaciones fronterizas, entre ellas Tijuana y Mexicali, en Baja California; Nogales, en Sonora; Piedras Negras, en Coahuila, y Reynosa en Tamaulipas, -- pero las mismas volvieron a decaer al desaparecer las causas legales norteamericanas, que habían motivado aquella elevación.

Por esta razón el Gobierno Federal, después de haber realizado una serie de estudios, a partir del año de 1925 se decidió a crear, se puede decir que en vía experimental, los primeros perímetros libres en Tijuana y Ensenada, mediante Decreto de 30 de agosto de 1933. El reglamento fue expedido el 10 de noviembre, quedando abiertos al tráfico internacional el 6 de diciembre del año citado.

Asimismo, el 9 de mayo de 1934, y tomando en consideración que se encontraban en las mismas condiciones, o sea falta de comunicaciones y medios de subsistencia, algunas ciudades del sur de la República, como Payo Obispo, ahora Chetumal, y Cozumel, también se decretaron perímetros libres.

En marzo de 1935 se extendió el régimen arancelario a las ciudades de Mexicali y Tecate, en Baja California, así como también a la población de San Luis Río Colorado, en el Estado de Sonora.

En 1937, por Decreto Presidencial del 10 de junio, todos los perímetros libres de Baja California se transformaron en Zona Libre,

comprendiendo a todo el territorio Norte de la Península con una duración de 10 años que vencería el 10. de julio de 1947.

El 23 de agosto de 1938, se creó una zona parcial en el Estado de Sonora, pero como subsistieron las condiciones económicas apun-
tadas, no solamente en el Norte sino también en el Sur de la Península
con decreto de 25 de mayo de 1939, se amplió la Zona Libre de Baja Ca-
lifornia, hasta comprender la totalidad de los dos territorios y en el --
mismo decreto se delimitó la zona parcial del Estado de Sonora, abar-
cando la extensión que va desde Sonorita y Punta Peñasco hasta el Río
Colorado.

Asimismo el 30 de diciembre de 1939 se crearon en Quintana -
Roo los Perímetros Libres de Xcalak e Isla Mujeres.

Con Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial del --
28 de abril de 1948 se creó el Perímetro Libre de Agua Prieta, Sono--
ra, se fijaron sus límites y su duración que sería de 10 años a partir -
del 10. de agosto de 1949.

Por último, atendiendo a su situación geográfica, tan aparta-
da de los centros productores, así como a las condiciones económicas
por las que estaban atravesando sus habitantes, se creó el Perímetro-
Libre de Nogales, publicándose éste, por Decreto Presidencial, en el

Diario Oficial de 20 de octubre de 1951.

Desde entonces se han estado ampliando los plazos de vigencia de las Zonas y Perímetros Libres, pero por lo que se refiere a las Zonas, termina en junio de 1970 y por lo que toca a los Perímetros Libres de Sonora y Quintana Roo, en septiembre del mismo año.

B) DEFINICIONES DE ZONAS Y PERIMETROS LIBRES.

Entiéndese a una ZONA LIBRE, como a una extensión más o menos grande de terreno que se encuentra distante de los centros productores y consumidores del resto del país, cuyas comunicaciones marítimas y terrestres son muy largas y dentro de la cual impera un régimen arancelario especial, que consiste en la exención de impuestos de importación para las mercancías extranjeras que no sean similares a las que en ellas se producen, y de los impuestos de exportación para aquellos artículos que se hayan elaborado o transformado dentro de las mismas, siempre que no afecte su salida a la economía nacional. (8)

Y por PERIMETRO LIBRE a una extensión corta de terreno, que generalmente se circunscribe al área urbana de una población, en

(8) Ibidem, p. 14.

donde imperan las mismas condiciones y ventajas que en las zonas libres. (9)

Después de apreciar las definiciones anteriores, nos podremos dar cuenta de que la única diferencia entre un perímetro y una zona libre, es o estriba en la mayor o menor extensión que tengan los mismos, haciendo la aclaración que una zona libre puede contener varios centros urbanos.

Ahora bien, no es un descubrimiento el afirmar que a pesar de que gozan del mismo sistema, el desarrollo que han tenido las zonas libres es muy superior al que han tenido los perímetros. Lo anterior es en razón a que, debido a que dentro de la extensión geográfica de las zonas existen recursos naturales que pueden ser explotados, o terrenos que pueden ser cultivados, cuyos productos al ser transformados en la región originan el establecimiento de centros de trabajo o de servicios que al venderse proporcionan medios de pago que se distribuyen entre la población; por el contrario, en los perímetros libres, como su área casi siempre se circunscribe a la zona urbana de la población, no se cuentan con materias primas que estimulen el establecimiento de industrias, por lo que generalmente sólo encontramos en los mismos pequeñas industrias familiares de servicios.

(9) Ibidem. p. 14.

Es de hacer notar también, que el mayor o menor desarrollo de las zonas o perímetros libres va en razón de los puntos donde se localicen, o sea, en último término, las vías de comunicación terrestres y marítimas con que cuenten.

Actualmente las "zonas libres" establecidas son:

a) La Península de Baja California incluyendo al estado y al territorio.

b) La zona parcial de Sonora que comprende la porción oeste del estado del mismo nombre.

Y como "perímetros libres" tenemos:

En el estado de Sonora, las ciudades fronterizas de Agua Prieta y de Nogales.

En el Territorio de Quintana Roo, las poblaciones de Chetumal, Cozumel, Xcalak e Isla de Mujeres.

C) OBJETIVOS DE LAS ZONAS Y PERIMETROS LIBRES.

Como propósitos que se persiguen con el establecimiento de este régimen, podemos decir que son:

1. Aumentar el coeficiente demográfico en esas regiones mal comunicadas, otorgando facilidades para la adquisición de artículos extranjeros de primera necesidad, ya sea en las poblaciones mexicanas o en las extranjeras colindantes con sus fronteras.

2. Aumentar el nivel de vida de sus habitantes, para crear un clima propicio que atraiga nuevos grupos que refuercen demográficamente y protejan estas fronteras tan distantes del centro del país.

3. Impulsar el desarrollo económico, fomentando la agricultura y la industrialización de los recursos naturales, a través de incentivos fiscales favorables.

4. Estimular las salidas al exterior de artículos producidos en las zonas y perímetros libres, sin el pago de los impuestos aduanales respectivos.

D) ZONAS Y PERIMETROS LIBRES EN LA ACTUAL LEGISLACION.

El régimen de las zonas y perímetros libres se encuentra en el Título XV del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos de 31 de diciembre de 1951, así como también en algunos artículos del mismo y que a continuación nos permitiremos citar:

Artículo 5o. Párrafo lo. Establece que la vigilancia aduanera en las zonas y perímetros libres se ejercerá en una faja de 200 --- Kms. de ancho paralela exteriormente a los límites de unas u otras, y además, en su caso, a la indicada para los litorales y fronteras, y en los aeródromos a todo el perímetro libre que los mismos abarcan.

Artículo 9o. Fracción III. Menciona que las mercancías que se importen a los perímetros o zonas libres se consideran como nacionalizadas, pero si salen de éstos al resto del país, entonces tendrán que cubrir los impuestos aduaneros para que se les considere, en este último caso, como nacionalizadas.

Artículo 11. Fracción I, inciso e). Estipula que las cuotas, precios oficiales, tipo de cambio y prohibiciones que deben cubrir las mercancías que se internan de un perímetro o zona libre al resto del país, serán los que rigen en la fecha en que se practique la clasificación arancelaria.

Artículo 22. Fracción V. Declara que entre las facultades señaladas al Ejecutivo Federal en este Código, le corresponde:

"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 dic

tar las disposiciones reglamentarias que se requieran".

Artículo 177. Estipula el mismo, que las naves que con destino al interior del país salgan en tráfico local de los perímetros o zonas libres, serán revisados por el personal de la aduana de la jurisdicción únicamente a su salida, y en los aeropuertos de destino cuando exista alguna denuncia.

Artículo 320. Se indica que los equipajes y menajes de casa usados, que pertenezcan a los habitantes de las poblaciones en donde existan perímetros o zonas libres, no causarán impuestos de importación al ser introducidos al resto del país.

Por lo que se refiere al Título XV del Código Aduanero, éste se integra de 30 artículos cuya numeración comprende del 645 al 674 inclusive y está dividido en 5 capítulos que son:

Capítulo I. Generalidades, del 645 al 653.

Capítulo II. Requisitos para la introducción del 654 al 659.

Capítulo III. Requisitos para la exportación, del 660 al 665.

Capítulo IV. Expedición de mercancías al interior de la República, del 666 al 761.

Capítulo V. Traslación entre dos perímetros libres o dos -

puntos comprendidos en las zonas libres, del --
672 al 674.

Por lo que se refiere al Capítulo I, entre otras cosas, como importante, encontramos que dentro de las zonas libres quedan comprendidas las aguas territoriales, lo mismo que las islas que se encuentran frente a dichas zonas. Asimismo, por otra parte, que toda mercancía extranjera destinada al resto de la República, cuya importación sea efectuada a través de una zona o perímetro libre, se sujetará a las disposiciones relativas para operaciones definitivas de importación y exportación.

En el contenido del Capítulo II, encontramos como artículo base, el 654, dado que es el que establece la exención y al mismo tiempo determina una excepción a ésta; dice así: "Quedan exceptuadas del pago de impuestos de importación, las mercancías extranjeras que se introduzcan a los perímetros o zonas libres, siempre que no sean similares a las que se produzcan dentro de los perímetros o zonas de referencia". Por lo anterior podemos señalar lo siguiente:

Que las Zonas y Perímetros Libres no son irrestrictas, ya que exclusivamente gozan de la exención de impuestos aquellas mercancías extranjeras que no sean similares a las que se producen dentro de esos lugares.

han sido libres propiamente dicho, porque de inmediato se estipuló que debían cubrir impuestos de importación las bebidas alcohólicas, los ta bacos labrados en cigarrillos y puros y los caballos de carreras.

Confirmamos lo anterior, al ver que el mencionado artículo sólo habla de impuestos de importación, queriendo decir con ésto que las demás disposiciones en vigor que también regulan el comercio exterior del país, deben cumplirse, tales como son las autorizaciones de la Secretaría de Salubridad y Asistencia por lo que se refiere a la importación de artículos envasados y medicinas. También debe cumplirse con los permisos previos de importación de la Secretaría de --- Agricultura y Ganadería, para la internación de ganado, madera y pro ductos agropecuarios, así como con los permisos previos para más de seiscientos artículos de primera necesidad y de consumo durable, de parte de la Secretaría de Industria y Comercio, los que se otorgan por las cantidades estrictamente necesarias para cubrir la demanda local o cuando los productos del resto del país no puedan llegar a estos mer cados en condiciones de competencia con el producto extranjero.

Y por último, que es la Secretaría de Hacienda la que, previa opinión de la de Industria y Comercio, está facultada para determinar por medio de disposiciones de carácter general, cuáles son las mer cancias que deben quedar gravadas, así como aumentar o disminuir el número de ellas.

Lo anterior es a partir del Código Aduanero en vigor, pues - la antigua Ley Aduanal de 1935, solamente señalaba a la Secretaría de Hacienda para determinar qué mercancías deberían quedar gravadas, - así como para aumentar o disminuir su número. Dicha intervención a la Secretaría de Industria y Comercio, fue atinada dado que es la facultada legalmente para intervenir en la solución de los problemas económicos de la nación, por lo que su opinión es de gran ayuda en los estudios que se realizan.

Por lo que hace a las declaratorias de exención de impuestos dictadas por la Secretaria de Hacienda, tienen su fundamento legal en las facultades otorgadas por el Código Aduanero al Ejecutivo Federal en la última parte de la fracción V del artículo 22, en la delegación de funciones del Ejecutivo a dicha Secretaría en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y en el propio artículo 654 del multicitado -- Ordenamiento.

De los requisitos que encontramos en el Capítulo III para la exportación, sin duda alguna el contenido del artículo 660 es de gran - trascendencia económica; el mismo dice:

"Quedan exceptuadas del pago de impuestos de exportación las mercancías nacionales que se exporten de los perímetros o zo - nas libres, siempre que se hayan producido dentro de los mis -

mos, o elaborado o transformado en ellos mediante procedimientos de carácter industrial. No gozarán de esta exención las mercancías que por conveniencia para la economía del país se estima necesario gravar.

La Secretaría de Hacienda queda facultada para determinar, por medio de disposiciones de carácter general, cuáles son las mercancías que deben quedar gravadas, así como para aumentar o disminuir el número de ellas".

Del anterior artículo, se puede deducir que la exención de impuestos de exportación procederá en tres casos:

a) Cuando se trate de mercancías nacionales que se exporten de las zonas o perímetros libres, siempre que se hayan producido dentro de los mismos, o elaborado o transformado en ellos mediante procedimientos de carácter industrial.

O sea, que la primera parte del artículo transcrito tiende a estimular la industrialización de estos lugares y atraer inversionistas de otras regiones, al ofrecer la libertad de exportación a los productos que se elaboren o transformen con materias primas regionales del país, así como también es un aliciente para la agricultura, la silvicultura, la pesca e industrias conexas.

Por otra parte, dicha medida también impide que productos o artículos que se elaboren en otras regiones de la República se trasladan a estas zonas y se exporten sin haber cumplido los impuestos existentes, porque es indispensable para su salida que hayan tenido un proceso de transformación en el lugar.

Por lo que se refiere a la afirmación que hace la ley de que "no gozarán de esta exención las mercancías que por conveniencia para la economía del país se estima necesario gravar", creemos que sea tendiente a salvaguardar el mercado nacional, ya que sería antieconómico que la producción de estos lugares saliera del país libre de impuestos cuando se estuviera requiriendo en otras partes de la República para complementar la manufactura. Ejemplos: harinolina, semilla de algodón, etc.

Cabe mencionar, por el tema que tratamos, que de acuerdo con los censos de 1960 el Estado de Baja California representó el 9o. lugar de importancia nacional por el valor de su producción y el 6o. lugar por el valor de las ventas realizadas.

En relación al segundo párrafo del artículo que comentamos, en donde se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para determinar mediante disposiciones de carácter general qué mercancías deben quedar gravadas, así como para aumentar o disminuir el

numero de ellas, deducimos que en este caso específico no es necesaria la opinión de la Secretaría de Industria y Comercio. En la actualidad -- existen más de cien fracciones sujetas al impuesto de exportación en la zona libre de Baja California y parcial del Estado de Sonora, según circular No. 309-I-5 del 15 de enero de 1955, Acuerdo No. VIII-I-13943, publicado en el Diario Oficial del 7 de noviembre de 1961, Circular No. 301-I-100372 del 3 de octubre de 1962, Acuerdo publicado en el Diario Oficial de 29 de octubre de 1965 y Acuerdo que grava la plata y sus manufacturas, publicado en el Diario Oficial el 7 de junio de 1967. Por lo que hace a los demás perímetros libres, solamente se grava la exportación de café tostado y molido, así como la plata y sus manufacturas.

Es pertinente aclarar que en materia de exportación, en todos -- los casos, aun cuando las mercancías provengan de zonas y perímetros libres, la Secretaría de Industria y Comercio exige el permiso de exportación.

Por último, trataremos de analizar los artículos 666 y 667 -- del Capítulo IV, que comprenden los requisitos para la expedición de mercancías al resto de la República.

Artículo 666. "Causarán los impuestos de importación que les -- correspondan, las mercancías extranjeras que de un perímetro o zona libre se reexpidan al interior del país para su consumo o-

uso, bien sea que las mercancías aludidas se conserven en el mismo estado en que fueron introducidas al perímetro o zona, o como parte integrante de un producto transformado o elaborado por medio de procedimientos de carácter industrial en alguno de los referidos lugares. En este último caso, el cobro de los impuestos se hará sobre la proporción de materia prima empleada y conforme a la clasificación arancelaria que la misma haya tenido al ser introducida al perímetro o zona".

Pensamos que el fin de este artículo es que no se lesionara a la industria nacional al introducir al interior productos elaborados en las zonas o perímetros libres con materias extranjeras; con esta medida se evita -- que las mercancías extranjeras introducidas bajo franquicia arancelaria -- se canalicen hacia el interior, ya sea en la forma en que entraron o formando parte de un proceso industrial, y así ejerzan una competencia desleal -- con empresas que cumplen con sus obligaciones fiscales.

Mas sin embargo, creemos que este artículo no se ajusta del todo a la realidad porque existen casos en los que no es posible precisar los impuestos a cubrir, dado que se desconoce la clasificación arancelaria de introducción; este es el caso de los desperdicios de papel prensado, que originalmente pudieron haber sido libretas, revistas, papel periódico, papel carta, anuncios, etc.

Por el contrario, también existen casos de bienes procesados en zona libre que al tratar de internarse, deben pagar por las materias primas utilizadas mayores impuestos de importación que los que se cubrirían el artículo fuera totalmente de procedencia extranjera; tal es el caso de jugos de uva, botes de cerveza, arados hidráulicos, etc.

En el artículo 667, encontramos la excepción a la causación de los impuestos de importación en la reexportación de mercancías al exterior de la República, el mismo es en los siguientes términos:

"... Como excepción a lo dispuesto en el artículo anterior, no causarán impuestos de importación:

I. Las mercancías por las que ya hayan sido pagados al ser introducidas a un perímetro o zona libre;

II. Los envases extranjeros que contengan productos elaborados dentro de la zona libre de la Baja California, con materias primas producidas también en esa zona;

III. Las materias primas extranjeras que formen parte integrante de un producto transformado o elaborado por medio de procedimientos de carácter industrial dentro de un perímetro o zona libre, siempre que se llenen los siguientes requisitos:

a) Que el artículo transformado o elaborado no sea produ-

cido por industrias nacionales del resto del país, o

- b) Que la industria nacional del resto del país no lo produzca en cantidad suficiente para satisfacer la demanda en la República;

IV. Los interesados endisfrutar de la franquicia a que se refiere la fracción anterior, deberán obtener la autorización de la Secretaría de Economía, la cual queda facultada para fijar el límite de tiempo en cada caso, así como para señalar, además, el volumen de materia prima extranjera que gozará de exención, a la que se produzca en la República en cantidad insuficiente, y

V. Las autorizaciones de la Secretaría de Economía deberán ser ratificadas por la de Hacienda y publicadas por una sola vez en el "Diario Oficial" de la Federación y será entonces cuando principien a surtir efectos. Contra una autorización otorgada podrán oponerse los que se sientan afectados y dispondrán de un plazo de dos meses a partir de la fecha de publicación, para hacer valer su inconformidad ante las citadas Secretarías, las que, de común acuerdo, resolverán en definitiva si se mantiene o no la autorización concedida".

Sobre lo que dispone la fracción II, es de concluirse en últi-

mo término, que no es un aliciente, sino que hasta cierto punto frena la industrialización de la zona libre de Baja California, pues si la finalidad de ésto es substituir importaciones, lo normal es reducir el costo de producción, lo que se logra solo a base de grandes volúmenes, - pero si tomamos en cuenta que en ese lugar existen muy pocos habitantes, los productos se ven obligados a desplazarse hacia los mercados del centro de la República.

Ahora bien, como la ley exige que las materias primas empleadas sean totalmente producidas en Baja California, para que los envases extranjeros queden exceptuados del arancel, tienen que cubrir impuestos, éstos, en último término que los elimina automáticamente del mercado, dado que no pueden fabricarse nacionales con materias regionales por la imposibilidad de manufacturar lámina de acero, cartón o vidrio; o sea que difícilmente podrá existir una entidad en el país que produzca íntegramente las materias primas que emplea en la producción de los artículos que destina al mercado consumidor.

Creemos concluir, pensando que se debiera suprimir la exigencia de que los artículos que contengan dichos envases, sean elaborados exclusivamente con materias primas regionales, debiendo comprender también a los del interior de la nación.

Sobre el espíritu de la fracción III, del artículo que comenta-

mos, del que haremos nada más una breve reflexión porque pensamos que es la última realmente de interés, podemos decir que tiene una doble finalidad. Por una parte alentar la creación de centros de trabajo - en la zona libre, destinados a la fabricación de productos provenientes de los minerales o de los productos agropecuarios de la región; por la otra, proteger a la industria nacional de una competencia desleal, pues sólo se exime del pago a los artículos que no se elaboren en el país --- cuya producción no alcance a cubrir las necesidades del mismo, ya --- que en estas condiciones será preferible traer los productos de Baja -- California y no del exterior. Creemos que estas exenciones sólo de--- ben otorgarse por un tiempo limitado y ampliarse cuando no se hayan - creado industrias para producir esos artículos en el centro de la Repú- blica; es más, gozando ya de estas exenciones debería de acondicionar se la venta de los productos de internación a precios inferiores a los - del mercado internacional y exigir a esas personas la instalación de al macenes para garantizar un suministro oportuno.

C A P I T U L O I V .

EL CONTRABANDO EN RELACION

CON LAS TIENDAS "IN BOND".

En el sistema tributario anglosajón existe lo que se conoce como "warehouse system" que consiste en "un sistema de tiendas, locales o almacenes de depósito establecidos o autorizados por la ley, -- llamados almacenes aduanales de depósito, en los cuales un importador puede depositar mercancías importadas bajo la custodia de los oficiales fiscales, pagando el importe del almacén, pero no está obligado a pagar los impuestos aduanales hasta que las mercancías sean destinadas para su consumo en el mercado nacional, y con el privilegio de retirar las mercancías del almacén con el propósito de reexportarlas sin el pago de impuesto alguno" (10).

A) SIGNIFICADO DEL TERMINO "IN BOND".

Este término, mencionado en idioma inglés, es el aplicado a aquellas tiendas que se encuentran a lo largo de la frontera de los Estados Unidos de América con México y que operan mercancías exentas

(10) "Black's Law Dictionary". 4th ed. de luxe. St. Paul, Minn., -- West Publishing Co., 1951. pp. 1755-56.

del pago de los impuestos estatales y federales norteamericanos al -- consumo y a la importación, siendo éstas producidas en Estados Uni-- dos o importadas temporalmente para ser consumidas EXCLUSIVA --- MENTE fuera de ese país.

B) OPERACION DE LAS TIENDAS.

En 1961 apareció la primera tienda autorizada para operar en los términos mencionados; más tarde se establecieron otras empre-- sas de naturaleza semejante a todo lo largo de la línea fronteriza nor-- teamericana, de tal manera que actualmente operan en dicha frontera aproximadamente 30 almacenes. Estos comercios son también cono-- cidos como "almacenes aduanales de depósito" y son localizados, por lo menos uno, en toda ciudad norteamericana que colinde con poblacio-- nes fronterizas mexicanas, destacando por su importancia las que se -- encuentran establecidas en las ciudades texanas de El Paso, Laredo, - Brownsville; en cada una de estas poblaciones se encuentran tres tien-- das; por lo que toca también a las poblaciones fronterizas de Nogales, Douglas, Caléxico, San Isidro y otras, cuentan cada una con dos alma-- cenes. O sea que puede decirse que están concentradas en aquellos -- puntos de acceso más cercanos a los estados centrales y del sur de -- nuestro país.

C) SUS ARTICULOS DE MAS MOVIMIENTO.

Si bien las tiendas manejan una gran cantidad y variedad de mercancías libres de impuestos, el tráfico de bebidas alcohólicas y de cigarrillos es el que provoca más impacto sobre nuestra economía por tratarse de productos que compiten con los de fabricación nacional.

Las ventas de estos negocios consisten principalmente, como se señaló, en bebidas alcohólicas y cigarrillos, pero además se expenden en gran cantidad artículos de consumo duradero, como cámaras fotográficas, proyectores de cine, binoculares, casimires, televisores, plumas fuente, relojes de pulso, cristalería fina, etc.

Estos artículos, que son de las marcas más prestigiadas en el mundo, se venden en las tiendas "in bond" a precios entre el 40 % y el 60 % más bajos que los que tienen en las casas comerciales norteamericanas y resultan superiores en 250% o 300 % cuando dichos artículos se expenden en nuestro país, porque se adquieren pagando los costos de su importación, así como los impuestos correspondientes.

Una vez comprada la mercancía se entrega ésta al adquirente, frente a la salida de la garita norteamericana ante un celador, cu-

ya función es verificar que los productos vendidos salgan del país. El por qué de esta última situación es, como se decía con anterioridad, - que los referidos almacenes están casi exentos de impuestos al consumo; creemos como necesidad decir que el antecedente de esto, convertido ahora en privilegio, fue la existencia de "los almacenes aduanales de depósito", ya que los mismos, como su nombre lo indica, no tenían por qué estar gravados con impuestos al consumo. Fue a partir del año citado cuando los propietarios de esos negocios solicitaron la autorización del gobierno norteamericano para poder expender mercancías, basados en que las mismas no circularían dentro de ese territorio y como consecuencia podrían gozar la exención respectiva.

Esta situación la dejaremos sólo anotada, para al final de este trabajo externar nuestra opinión.

D) CONTRABANDO DE MERCANCIAS "IN BOND" A MEXICO.

Ahora bien, los artículos de referencia en la generalidad de los casos, cruzan nuestra frontera sin cubrir los impuestos que causa su importación; lógicamente esta situación repercute perjudicialmente en varios sentidos. En primer término, perjudica porque como son artículos poco voluminosos y de uso personal, son, como consecuencia, - fáciles de introducir ilícitamente con la evasión de impuestos corres--

pondiente; aun aquéllos que no causan impuestos, también perjudican al comercio fronterizo mexicano, dado que por no causar los impuestos a que ya se ha hecho referencia, pueden ofrecer sus productos sumamente bajos. Por último, compiten también ventajosamente con los establecimientos comerciales de aquella frontera, quienes se organizaron y lograron la cancelación de los permisos concedidos a una cadena de tiendas "in bond" que se llamaba la "Amex-Warren House Co."

Decíamos anteriormente del perjuicio que ocasionaban a nuestro país los referidos almacenes, esto es, que hacen más difícil la labor gubernamental de México tendiente a combatir el contrabando. Podemos afirmar lo anterior al observar que los estudios que ha hecho la Secretaría de Hacienda para calcular el monto de la evasión de impuestos, por lo que se refiere exclusivamente a este renglón, arrojaron en relación al año de 1965, la cantidad de treinta millones de pesos y en lo tocante al año siguiente, cuarenta y cinco millones de pesos.

Pero el impacto principal de estas operaciones lo reciben los importadores legales de los artículos ya mencionados; los que comercian con bebidas alcohólicas en general, son los que han resentido las mayores pérdidas al haber sufrido una reducción del 75 % del volumen de sus operaciones; incluso los comerciantes del ramo, pero en la frontera norteamericana, también disminuyeron sus actividades en un

25 % por pérdidas de clientes mexicanos.

El reporte FE-410 del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, arrojó el dato que entre 1960 y 1965, el volumen y el valor de las mercancías extranjeras importadas temporalmente a los Estados Unidos para ser exportadas a México, aumentaron en lo que se refiere a bebidas alcohólicas 36 veces en volumen y 30 en valor, al pasar; respectivamente, de 5,016 galones en 1960 a 180,295 en 1965, y de \$ 719,000.00 a \$ 21,600,00 entre los mismos años.

De lo anterior se desprende que las ventas de las referidas tiendas son muy elevadas, dado que aparte de abastecer a sus principales clientes, que son los cabarets y bares que funcionan a lo largo de nuestra frontera, es sabido que hay organizaciones dedicadas exclusivamente a ofrecer artículos de las tiendas "in bond" a domicilio; -ésto, en las ciudades de mayor importancia y más al sur de nuestra frontera, sin dejar de hacer notar también que otro renglón importante de ventas, es el que realizan al menudeo con todos los residentes fronterizos mexicanos.

No hay que dejar de reconocer que en varias ciudades importantes del mundo, sobre todo en aquéllas que son paso de viajeros como en aeropuertos internacionales, existen este tipo de comercios como un servicio más al turista; pero ésto es completamente distinto a

la situación que prevalece en Estados Unidos, pues mientras que en -- los referidos aeropuertos no existe un número tan grande de establecimientos, en la frontera norteamericana sí los hay; asimismo en aquéllos sólo se expende al menudeo y en éstos no hay límite. Es precisamente en este último punto donde se quiere hacer hincapié para afirmar que lo que se conoce mundialmente como establecimientos "in -- bond" se está desvirtuando en la frontera sur de Estados Unidos porque la multiplicación de los artículos que se venden demuestra claramente el gran volumen de ventas que en ellas se realizan y a su vez demuestra que el auge proviene de las ventas, como se decía anteriormente, masivas que se efectúan.

Es así que por todas las condiciones anotadas se están violando las prácticas del comercio internacional, especialmente las relativas a zonas fronterizas, pues se puede afirmar, como ya se decía, -- que el total de mercancías que las tiendas "in bond" exportan a México se internan de contrabando porque son pasadas por residentes fronterizos que, de acuerdo con el artículo 291 del Código Aduanero, se catalogan como pasajeros, amén de las ventas que, como ya se dijo, se realizan al mayoreo y que, por lo mismo, no se puede pensar que las hagan pasajeros o turistas.

Es obvio señalar que para México el funcionamiento de las -- tiendas "in bond" en la frontera norteamericana representa un fuerte

atractivo tanto para el residente fronterizo como para el del interior -- de la República, quienes atraídos por la alta calidad de los productos -- que se expenden y por el bajo precio, del cual ya se hizo mención, --- tienden a aumentar los gastos que normalmente realizan en mercancías de origen extranjero cruzando la frontera con ese deliberado propósito.

E) SU TENDENCIA FUTURA Y SUS EFECTOS.

La perspectiva de desarrollo del fenómeno puede ser de inquietantes consecuencias. Es muy probable que la mayoría de las tiendas "in bond" agreguen a su giro de mercancías libres de impuestos -- toda la serie de artículos que se mencionaron, así como otros que puedan penetrar a nuestros mercados. Es cierto que muchos de ellos no se producen en nuestro país, pero al aumentar su venta aquí afectarían a industrias que fabrican lo similar, con el efecto consiguiente sobre la balanza de pagos y las recaudaciones fiscales del Gobierno Mexicano.

Hay que hacer notar también, que se solicitó de nuestro gobierno autorización para implantar este tipo de tiendas en nuestro territorio, pero esas solicitudes fueron desechadas, teniendo como base seguramente, que no es recomendable esta solución porque se paralizarían los objetos del comercio; asimismo, por el sistema "in bond"

se anularían parcialmente los estímulos a la exportación de productos manufacturados nacionales y sería muy difícil igualar la inversión para competir al nivel norteamericano, que en última instancia resultaría solamente beneficiado un grupo de comerciantes reducido. Mas no hay que descartar esta posibilidad, de no dar resultado definitivo otras medidas, aun con las objeciones señaladas.

Las medidas que el Gobierno Mexicano pueda poner en práctica, unilateralmente, están lejos de aportar por sí solas la solución al complejo problema creado por las tiendas "in bond"; lo que determina la posibilidad de resolver la cuestión, es el resultado de las disposiciones entre representantes de los dos gobiernos, tendiente a encontrar una fórmula favorable para ambos. Las perspectivas dependen del éxito de los esfuerzos para convencer al gobierno norteamericano del perjuicio conjunto que causan las multicitadas tiendas y, como consecuencia, se elabore por ambos un convenio que coadyuve con nuestras autoridades en su lucha contra el contrabando. Como se indica, se podría intentar:

a) Celebrar un convenio con el gobierno norteamericano, cuya mecánica permitiera al personal aduanal de México tener control sobre todas las compras de mercancías "in bond" por introducirse a nuestro país, de modo que al entregarse en la aduana mexicana, el personal se encargara de exigir la presentación del permiso de importa---

ción de las mercancías que lo requirieran y efectuaran el cobro de los impuestos cuando fuera el caso; o

b) Solicitar al Congreso de los Estados Unidos la limitación de autorizar las mismas en la frontera México-Norteamericana, ya que éstas no cumplen el objetivo de aumentar la atracción al turismo internacional y su presencia en la frontera desquicia el desarrollo normal del comercio interfronterizo.

CONCLUSIONES.

1. El artículo 572 del Código Aduanero tipifica como infracción de contrabando la consumación tanto de la importación como de la exportación de mercancías, en las condiciones que marcan las diversas hipótesis del mismo precepto. Así también se comete la infracción de contrabando cuando hay "pretensa exportación" del sujeto activo, es decir, cuando existe la tentativa de exportación, pero no así cuando existe lo que pudiéramos llamar la tentativa de importación, -- siendo criticable esta omisión. Se basa lo anterior en que precisamente el daño al patrimonio de la Hacienda Pública, en la mayoría de las ocasiones no se causa por evadir impuestos en grandes cantidades, sino que es a base de "pequeñas sangrías" que sumadas unas a otras alcanzan el perjuicio enorme que conocemos; razón ésta, para que si se le da relevancia a esa pequeña fracción, posiblemente se progresaría en la lucha contra el contrabando.

2. Respecto a la determinación que establece el artículo 576 del Código Aduanero, que como una de las sanciones al contrabando -- está la pérdida de las mercancías en favor del Fisco Federal, de acuerdo con la Ley Reglamentaria del Párrafo Segundo del artículo 131 de la

Constitución Política, y que esta última establece que dicha pérdida de las mercancías, al pasar éstas a ser propiedad federal no podrán ser vendidas, esto es, quedarán fuera del comercio dentro del país cuando la venta de las mismas ocasione perjuicios a la economía nacional y, en último término, que siempre que sea posible deberán venderse fuera del país; al respecto, nos permitimos hacer la observación de que si por una parte es perfecta la determinación de que para no perjudicar a la economía nacional dichas mercancías queden fuera del comercio, por la otra pensamos que es del todo inoperante el que se señale que deberán ser vendidas fuera del país, pues ésto en la práctica no se lleva a cabo y sí en cambio indefinidamente esa mercancía y, a manera de ejemplo los automóviles, pasado el tiempo no llegan a significar ningún renglón de aprovechamiento para el Fisco Federal. Pensamos en última instancia, que no sólo los vehículos sino también las mercancías de otro tipo pueden ser TRANSFORMADAS en aquellos giros en que su producción no altere a la economía nacional, realizándose ésto bajo la supervisión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3. Por lo que se refiere al delito de contrabando, éste sólo puede producirse por medio de una acción.

4. El sujeto pasivo del delito de contrabando es el Estado, -

atendiendo a que es su patrimonio el que se ve afectado por la evasión de impuestos.

5. Respecto a las Zonas, Perímetros y Puertos Libres, es de concluirse que su creación está plenamente justificada, dado que se está contribuyendo a la satisfacción de las necesidades que integran el bien público y aunque en esos lugares el Fisco ve reducidos sus ingresos, es de indicar que esa medida persigue objetivos de carácter económico y social, los cuales redundan en beneficio de la colectividad local.

6. Aun teniendo presente que el contrabando que proceda de Perímetros o Zonas Libres, por lo que se refiere a importaciones, es tá sancionado tanto por el Código Aduanero como por el Código Fiscal, es de tomarse en cuenta un establecimiento de mayor sobrevigilancia, pues no es de compararse la que existe en las aduanas fronterizas a la que se realiza a la salida de los Perímetros o Zonas Libres.

7. Las tiendas "In Bond" por la forma de su operación y tipo de mercancías que expenden, hacen más difícil la labor de México tendiente a combatir el contrabando.

8. El gobierno de los Estados Unidos de América está consciente del perjuicio que se causa, pues los reportes del Departamento de Comercio, que ellos mismos realizan, arrojan cifras enormes.

9. Al consentir el gobierno de los Estados Unidos de América la operación de las tiendas "In Bond" está violando las prácticas del comercio internacional, especialmente las relativas a zonas fronterizas, así como el principio fundamental de la buena vecindad y de la buena fe en las relaciones internacionales.

10. Aun sabiendo que las medidas que el Gobierno Federal pueda poner en práctica para la solución de los problemas de las tiendas "In Bond", están lejos de que se consideren suficientes, es menester aumentar las medidas de vigilancia, así como también aplicar en todos sus términos las leyes respectivas en contra de aquellos empleados o funcionarios que coadyuven en los distintos sentidos al propiciamiento del contrabando.

11. Sería conveniente el propugnar convenios con el gobierno norteamericano, cuya aplicación permitiera, en este caso al personal aduanal mexicano, tener un control sobre todas las compras de mercancías "in bond" por introducirse a nuestro país, de manera tal que se pudiera exigir la presentación del permiso de importación, según el caso, o de efectuar el cobro de los impuestos respectivos.

12. Solicitar al Congreso de los Estados Unidos la limitación y anulación de las tiendas "In Bond" a lo largo de la frontera con ellos, ya que las mismas no cumplen el objetivo de aumentar la atrac-

ción al turismo internacional y sí en cambio dicho establecimiento des
quicia el desarrollo normal del comercio interfronterizo.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.

I. MONOGRAFIAS Y TRATADOS.

1. Aguirre Prieto, Javier
"Los Puertos Libres Mexicanos"
Tesis Profesional.
2. Barranco Téllez, Miguel
"Breve Exposición sobre la Organización Administrativa de la Dirección General de Aduanas"
Monografía.
México, 1964.
3. Carrancá y Trujillo, Raúl
"Derecho Penal Mexicano"
Parte General,
Imp. Limón. México, 1937.
4. Di Fiori, H. L. y C. A. Ferro
"Legislación Aduanera y Régimen Procesal"
Buenos Aires, Omeba, 199. 2 Vols.
5. Flores Zavala, Ernesto
"Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas"
Ed. Porrúa, México. 1963.
6. Fraga, Gabino
"Derecho Administrativo"
Ed. Porrúa, México. 1963.
7. García, Tomás
"Legislación Penal Aduanera"
Ed. Bibliográfica Argentina,
Buenos Aires, 1945.

8. Gual Villalbi, Pedro
 "Teoría y Técnica de la Política Aduanera y de los Tratados de Comercio"
 Ed. Juventud. Barcelona, 1943. Tomo I.
9. Ibarra, Flores
 "El Régimen Aduanal de los E. U. A."
 Monografía.
 México, 1945.
10. Irigoyen, Ulises
 "En Pro de la Zona Libre"
 Tip. A. B. C. México, 1920.
11. Margain Manatou, Emilio
 "Teoría de la Exención del Pago en el Derecho Tributario"
 Monografía.
 Foro de México. México, 1963.
12. Orozco Belmont, Ricardo
 "Algunas Consideraciones Económico Jurídicas sobre las Zonas y Perímetros Libres"
 Monografía.
 México, 1968.
13. Pessagno Hernán, Abel
 "Los Fraudes al Comercio y a la Industria"
 Edit. Ideas, Buenos Aires, 1944.
14. Piñón Monarrez, Augusto César
 "Aspectos Fundamentales del Delito Fiscal de Contrabando"
 Tesis Profesional.
 México, 1957.
15. Rivera Silva, Manuel
 "Los Delitos Fiscales Comentados"
 Ed. Botas. México, 1949.
16. Sepúlveda, César
 "Derecho Internacional Público"
 Ed. Porrúa, México, 1960.

II. LEGISLACION CONSULTADA.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Fiscal de la Federación.

Código Aduanero y Disposiciones Conexas.

Ley Reglamentaria del Segundo Párrafo del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

III. V A R I O S .

"Black's Law Dictionary"

4 th Ed. de Luxe. St. Paul, Minn.,
West Publishing Co., 1951. fñ. 1755-56.

Enciclopedia Universal Ilustrada,

Tomo XV, p. 181. Madrid, 1907-1930.