

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

EL RECURSO ADMINISTRATIVO
EN MATERIA ADUANERA

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A

FRANCISCO RUBEN FLANDES Y OLVERA

México, D. F.

1975



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.

En reconocimiento a su esfuerzo
y dedicación de mis padres.

FRANCISCO FLANDES GARZA
MARIA OLVERA DE FLANDES

A MIS HERMANOS:

Luz Ma. Flandes de Vallejo
J. Guillermo Flandes Olvera.

A MI GENEROSA ESPOSA:

María del Carmen Cano de Flandes.

A MIS QUERIDOS HIJOS:

Fco. Rubén, Roselia del Carmen
y Jesús Guillermo.

IN MEMORIAM.

Sra. Juanita Castillo Vda. de Olvera.
Sra. Dolores Olvera Vda. de Olvera.
Sr. Salvador Sandoval Becerril.

Con afecto y admiración a mi
querida tía .

Sra. Juanita Olvera Vda. de
Sandoval.

A mis Jefes con admiración
y respeto:

Lic. Eduardo Jolly I.
Lic. Jorge Enrique Loera.
Lic. Victor Manuel Jaime S.

A mis amigos y compañeros:

Por su entusiasmo y ayuda.

En reconocimiento y con
aterna gratitud.

TTE. CORNL. Francisco Navarro Avila.

Al Maestro, Licenciado:

Victor Carlos García Moreno.

Por su comprensión y sin cu
ya ayuda no hubiera llegado
a feliz término el presente
trabajo.

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION.....	3
 <u>CAPITULO I.-</u> FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DEL RECURSO - ADMINISTRATIVO.	
a) Artículo 14 Constitucional.....	7
b) Artículo 16 Constitucional.....	14
c) Naturaleza del Recurso Administrativo en general.....	17
d) Naturaleza del Recurso Administrativo en materia Aduanera.....	27
 <u>CAPITULO II.-</u> DEL RECURSO DE REVISION EN MATERIA DE IN- - FRACCION AL CODIGO ADUANERO.	
a) De la autoridad competente para conocer- del recurso de revisión.....	41
b) Características y Procedencia.....	49
c) Forma y Plazo para interponer el recurso de revisión.....	57
d) Del Desahogo de pruebas e incidentes....	62
e) Resolución.....	66
 <u>CAPITULO III.-</u> DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD EN MATERIA - - ARANCELARIA.	
a) Reconocimiento Aduanero, su naturaleza y efectos (Artículo 212 C.A.).....	20
b) Procedencia del recurso, sus caracterís- ticas.....	87
c) Forma y plazo para interponer el recurso de inconformidad, artículos 219 del Códig go Aduanero y 159 del Código Fiscal de - la Federación.....	96
d) Desahogo y Calificación de pruebas.....	99
e) Autoridad competente para conocer y re- solver en el recurso de inconformidad...	99
 <u>CAPITULO IV.-</u> RECURSO DE REVISION QUE ESTABLECE EL ARTICU LO 684 DEL CODIGO ADUANERO.	
a) Su procedencia.....	100

	Pág.
h) Segundo Reconocimiento (Artículos 223 y 224 del C.A.).....	103
c) Plazo y Forma para interponer al recurso.....	106
d) Autoridad competente para conocer y - resolver el recurso.....	107
CONCLUSIONES.....	109
BIBLIOGRAFIA.....	112

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

DEFINICION DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.- Para el mejor entendimiento en el tema que nos ocupa es necesario primero -- ocurrir a la etimología de la palabra RECURSO, palabra que proviene del latín "recursus", que significa la acción de recu---rrir o en otra forma, la acción por la cual se reclaman las resoluciones dictadas por una Autoridad, ya sea judicial o administrativa; para el autor argentino Jorge Scola, el recurso es "también acogerse al favor de alguien o emplear medios no comunes para el logro de una finalidad" (1)

Ahora bien, la definición en lenguaje forense respectosal recurso en las ramas del derecho, son muchas y muy variadas por lo que tocaremos únicamente las más importantes a nuestro parecer.

En el Derecho Civil, el recurso es el "medio de impug--nación de las resoluciones judiciales que permite a quien se - haya legitimado para interponerlo, somete la cuestión resuelta a éstas, o determinados aspectos de ello al mismo órgano jurisdiccional que la haya dictado o a otro superior en grado den--tro de la jerarquía judicial que lo motiva" (2)

Pallares, dice: "Los recursos son los medios de impugna--ción que otorga la Ley a las partes y a los terceros para que-

(1) Escola, Jorge H., "Tratado teórico práctico de los recur--sos administrativos" Buenos Aires, GEA, 1967, Pág. 209.

(2) De Pina, Rafael, "Diccionario de Derecho" México, D.F., Porrúa, Pág. 210.

obtengan, mediante ellos, la revocación o modificación de una resolución judicial sea ésta auto o decreto, excepcionalmente el recurso tiene por objeto nulificar la resolución o la instancia" (3)

También es de singular importancia hacer notar, que el recurso en el Derecho Civil se utilizó en tiempo inmemorial y que es propiamente ésta materia el género del recurso y en el Derecho Administrativo la especie, ya dentro del derecho administrativo el recurso tomó vital importancia en el año de 1928 como lo cita el maestro Carrillo Flores en su libro La Defensa de los Particulares, "el problema de los recursos administrativos en México tiene interés sobre todo a partir del año de 1929, en el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sienta la tesis de que la procedencia del amparo en materia administrativa está condicionada al agotamiento de los recursos o medios de defensa con que el particular cuente para impugnar una decisión que lo agravie" (4). Por lo que aún, éste recurso en materia administrativa lo desconocen muchos contribuyentes o infractores.

Sayaguez Lasso nos dice, "los recursos administrativos son los distintos medios que el derecho establece para obtener que la administración, en vía administrativa, revise un acto y lo confirme, modifique o revoque" (5)

(3) Pallares, Eduardo, "Diccionario de Derecho Procesal Civil" México, 1966 Pág. 647

(4) Carrillo Flores, Antonio, "La Defensa de los particulares frente al Estado", México, pág. 107.

(5) Sayaguez Lasso, Carlos, "Tratado de Derecho Administrativo", Montevideo, Pág. 471.

González Pérez, "el recurso administrativo es como la impugnación de un acto ante un órgano de ese carácter" (6)

Bielsa, "el recurso administrativo es todo medio de subtancia jurisdiccional con el cual se defiende un derecho subje-
tivo o un interés legítimo" (7).

Para Fraga, "los recursos administrativos son medios di-
rectos que si están destinados en forma inmediata a satisfacer-
el interés privado, de manera tal, que la autoridad ante la ---
cual se hacen valer esta legalmente obligada a intervenir y a -
examinar nuevamente, en cuanto a su legalidad o a su oportuni---
dad la actuación de que el particular se queja" (8).

Serra Rojas dá el siguiente concepto, "el recurso admi--
nistrativo es una defensa legal que tiene el particular afecta-
do para impugnar un acto administrativo ante la propia adminis-
tración pública para que lo revoque, anule o reforme (9). Tan -
sólo con éstas definiciones o conceptos nos damos cuenta que --
la administración pública y los órganos que la integran están -
supeditados a la Ley, "el funcionarios o empleado público tiene
como punto de partida el circunscribirse a la Ley que determine
su competencia, por ello el recurso administrativo permite al -
poder público revisar sus actos a instancia de un particular --

-
- (6) González Pérez, Jesús, "Los recursos administrativos," Madrid 1960, Pág. 21
 (7) Bielsa, Rafael, "Derecho Administrativo", Buenos Aires, 1947, Pág. 303
 (8) Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", México, 1966, Pág. 556.
 (9) Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo", México, 1968, 2o. Tomo, Págs. 1178, 1175, 1176.

que se siente agraviado" (10).

Hablando en general, el recurso se puede interponer ante autoridad administrativo o judicial, pero tomando en cuenta nuestro sistema establecido con base en la división de poderes, llegaríamos a preguntarnos ¿El porqué sólo se mencionan a los Poderes Judicial y Administrativo?, y ¿Porqué no también se puede interponer recurso en contra del Poder Legislativo?, la respuesta a este problema es que en el caso del Poder Legislativo pusiera una ley en vigor en detrimento de los intereses de los particulares - que fuera a regir, el particular afectado recurrirá al Poder Judicial por ser éste poder quien debe otorgar salvodad expresa a la Ley respecto del caso en concreto, pero este tema sería base de un trabajo en especial, de todas maneras creía una obligación el tratarlo aún someramente.

(10) Serra, Rojas., Opus. Cit.

C A P I T U L O I

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

- a) Artículo 14 Constitucional;
- b) Artículo 16 Constitucional;
- c) Naturaleza del Recurso Administrativo en general;
- d) Naturaleza del recurso Administrativo en materia aduanera.

El artículo 14 de nuestra Constitución Política vigente en su párrafo segundo establece:

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

Este párrafo consigna la garantía de audiencia que está formada por dos conceptos; formalidades esenciales del procedimiento y tribunales previamente establecidos. Ahora bien, es necesario desentrañar de cada uno de estos conceptos su significado para poder entender plenamente la configuración de esta garantía.

La palabra "JUICIO", conforme a la expresada garantía de audiencia, debemos entender que para la privación de cualquier bien tutelado por el artículo 14, sea jurídicamente válida, es necesario que dicho acto esté precedido de la función jurisdiccional, ejercida a través de un procedimiento en que el afectado tenga plena ingerencia a efecto de producir su defensa.

Sin embargo, el concepto se traduce en un procedimiento - en el que se realice una función jurisdiccional, tendiente como el término lo indica a producir la dicción del derecho en un positivo y real conflicto, en el que se otorguen o se haya otorgado ocasión para que tal conflicto surja o hubiere surgido.

La Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a propósito de la cuestión respecto al concepto "Juicio", ha establecido lo siguiente: "El artículo 14 Constitucional al - garantizar la posesión se refiere tanto a las autoridades jurisdiccionales como a las autoridades administrativas, por lo que - éstas, lo mismo que aquellas no pueden privar a nadie de sus propiedades, posesiones o derechos sin haberle oído previamente en - defensa, si así procede según el ordenamiento aplicable" (11)

El segundo concepto integral de la garantía de audiencias es la exigencia de "Tribunales previamente establecidos", este - concepto se encuentra en íntima relación con el artículo 13 de - la misma Ley fundamental, en el sentido que nadie puede ser juzgado por Trbiunales especiales, o sea aquellos que fueron consti tuídos única y exclusivamente para conocer y juzgar una situa--- ción y después desaparecer.

Ahora bien, la idea de Tribunales no debe de entenderse - en su acœpción meramente formal, o sea, considerar únicamente co mo tales a los órganos constitucionales o legalmente adscritos - al Poder Judicial Federal o Local, sino que "las garantías indi-

(11) Semanario Judicial de la Federación (S.C.J.N.), Tomo XX, Pág. 38.

viduales del artículo 14 Constitucional se otorgan para evitar - que se vulneren los derechos de los ciudadanos sujetos a cual- - quier procedimiento, bien sea administrado, civil o penal, por - lo que es errónea la apreciación de que sólo son otorgadas para - los sujetos del último" (12).

Por último, tenemos el concepto de "formalidades esencia- les del procedimiento", conforme al cual la autoridad que va a - redimir el conflicto puesto a su consideración, tiene la obliga- ción ineludible de otorgar la oportunidad de defensa para que la persona que vaya a ser víctima de un acto de privación externe- sus pretensiones opositoriales del mismo. Por lo que hace a la - inobservancia de esas formalidades esenciales del procedimiento, dejarían en un estado de indefensión al quejoso. Estas formalida- des esenciales se encuentran consignadas en los artículos 159 y 160 de la Ley de Amparo.

Por lo que hace a esta garantía de audiencia, en la Cons- titución vigente, se ha desarrollado dicha garantía a través de- las decisiones de la Suprema Corte y de la doctrina, sobre todo- a partir del año de 1942, y antes de esa época, se creyó que --- nuestro máximo tribunal conocía en materia administrativa sola- - mente en cuanto a la garantía de legalidad, más no la de audien- cia.

(12) Semanario Judicial de la Federación, (S.C.J.N.), Tomo I, Pág. 1552.

Sin embargo, para comprender mejor esta situación, es preciso ver la naturaleza del acto administrativo, toda vez que cada día es mayor la actividad intervencionaria del Estado.

Para este objeto, debemos de partir del supuesto de que - la administración actúa en vista del bien común, del interés público que exige el mínimo de formalidades las cuales son indispensables para garantizar ampliamente ese bienestar común, o sea, que la administración pública tenga un sistema de normas para -- ejecutar decisiones distintivas a las que los particulares tienen la obligación de adoptar. Es lo que Gastón Jezé ha llamado - "régimen Exhorbitante" y este régimen adoptado es un régimen eminentemente privilegiado que se resume en dos características que son su peculiaridad: el carácter ejecutivo o ejecutorio del acto y su presunción de legalidad. Estas dos características son en - función de la propia actividad de la administración pública.

Por otra parte, el interés del particular, exige que la - autoridad se le limite en su actividad con una serie de formalidades para evitar sea sacrificado en una forma ilegal y arbitraria. De donde haya necesidad de conjuntar esos dos intereses y - que se cumplan esa serie de formalidades que constituyen la garantía de audiencia.

Como ya dijimos anteriormente nuestro tribunal supremo antes del año de 1942, en algunas trayectorias, y como resultado - de la aceptación de la teoría de la doble personalidad, ha aceptado el carácter de los actos administrativos afirmando que el -

estado al obrar como persona de derecho público, no debe sujetarse a las normas de derecho común, sino hacer uso del sistema privilegiado por lo concerniente a su carácter y estructura.

Teniendo en cuenta estas consideraciones Carrillo Flores al estudiar el artículo 14 Constitucional respecto de sus lagunas ha dicho lo siguiente: "Falta una garantía en el particular frene a la administración a lo menos en tres puntos fundamentales: Primero.- En lo que se podría llamar zona reservada de jurisdicción frente a la administración. Así como en el reglamento se dice que no puede invadir una zona de reserva de la Ley, - puede hablarse de una zona de reserva de la jurisdicción que no debe invadir la autoridad administrativa. Hay claros preceptos especiales que en México establecen cierta zona de reserva de la jurisdicción frente a la administración, como en el caso del artículo 21 que dice que la aplicación de las penas será exclusiva de la autoridad judicial; pero hay otras posibles zonas de reserva de la jurisdicción frente a la administración, algunas fijadas inclusive, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que urge determinar. Segundo.- Falta una garantía que fije las bases para la interpretación de la Ley por la Autoridad Administrativa: El artículo 14 fija las bases para la interpretación de la Ley en materia penal, fija la interpretación en materia civil, y no hay en cambio ninguna garantía que fije las bases para la materia administrativa en cuanto a las normas que deben regir la interpretación de la Ley cuestión especialmen--

te interesante cuando la norma consagra un poder discrecional... y por último. Tercero.- Falta una garantía para que el procedimiento administrativo, supuesto que la Suprema Corte ha resuelto que el artículo 14, sólo garantiza la aplicación del procedimiento que la establece, pero no obliga a esa Ley a crear un procedimiento especial para la materia administrativa".

Esta fué la tendencia doctrinal y jurisprudencial hasta antes del año de 1942 en que se consideraba que en materia administrativa sólo se consignaba la garantía de legalidad y que por consiguiente la administración, haciendo un uso indebido del carácter ejecutorio de sus actos, pretendió poner fuera del radio de acción un procedimiento en el cual se debían de llenar ciertas formalidades esenciales.

Así pues, el sigilo de la administración que ejecutaba -- sus actos en forma secreta y misteriosa, se ha substituído por -- la necesidad de crear un procedimiento semejante al judicial, -- que garantice al particular debidamente sus derechos.

Con éstos puntos de vista respecto a este artículo cúspide de los derechos consagrados en nuestra Constitución para que el ciudadano debe sentirse con seguridad ya que ésta se adquiere cuando se plasma en una Ley, y el Estado convierte su efectividad datada en esa Ley en beneficio de los habitantes de su país, comprendiendo dicha seguridad en que las autoridades públicas sólo pueden obrar dentro de la esfera de sus atribuciones legales, por lo que así confirmamos, que la denominada distribución de -

poderes es en realidad una forma de distribución de funciones, - consiguando que si una autoridad administrativa violase el procedimiento establecido por la Ley el particular afectado podrá recurrirlo dentro de la garantía de audiencia, siempre y cuando se haya violado dicho derecho.

b) ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.

En lo concerniente al tema que nos ocupa, tomaremos la -- primera parte del artículo 16 de nuestra Carta Magna, en lo refe-- rente a la garantía de audiencia expresa, que nadie puede ser mo-- leestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

En un inicio se pensó que la interpretación de este pre-- cepto solo se refería a las autoridades ejecutorias en virtud de la amplia connotación que tienen de actos que ocasionan alguna - molestia al individuo en su persona, familia y bienes enumerados en la disposición que tratamos, pero a través de la práctica ha-- venido cambiando el sentido y la interpretación respecto a esta-- primera parte del artículo 16, siendo ahora el entendimiento de-- que dicho artículo abarca prácticamente todos los actos de auto-- ridad, que afectan al particular, incluyendo a las autoridades - ordenadoras, en virtud que toda autoridad al expedir una resolu-- ción que esté lesionando o vaya a lesionar los intereses propios de un particular, en la expedición de sus órdenes, las cuales de-- berán siempre de estar apoyadas en las disposiciones legales que precedan en el caso, "la que además deberá estar razonada, o sea, exponiendo los motivos de la misma".

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha-- emitido la siguiente ejecutoria: "De conformidad con el artículo 16 de la Constitución Federal, nadie puede ser molestado en su -

persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento, por lo que es evidente, en atención en esta disposición Constitucional, que las autoridades están obligadas a expresar en sus resoluciones, las razones y motivos que tengan para dictarla en determinado sentido, - dándoselos a conocer al interesado, a efecto de que este en aptitud de hacer valer sus defensas contra la misma, ya que, de lo contrario, se le infieren molestias infundadas e inmotivadas y consecuentemente se viola en su perjuicio la garantía constitucional señalada". (13).

Además como hemos dicho anteriormente el artículo 16 Constitucional, que tales actos deben de emanar de una autoridad, -- competente, y ser fundados y motivados, estar robusteciendo la -- garantía de legalidad de los actos de autoridad, que deriva del artículo 14 de la propia Ley fundamental, pues el objeto que se persigue con dichas prevenciones, es asegurar que los actos de -- autoridad que afecten a los particulares se realicen en la forma y condiciones previstas por la Ley. (14).

En síntesis, los actos de autoridad que necesariamente deben supeditarse a las exigencias que establecen las garantías -- consagradas en la primera parte del artículo 16 Constitucional, -

(13) Margáin Manautou, Emilio. "Derecho Tributario Mexicano", S.L.P., México, 1969.

(14) Lomelí Cerezo, Margarita, "El Poder Sancionador de la Administración Pública", México, 1961, Pág. 110.

son todos los posiblemente imaginables, pudiendo traducirse específicamente en los siguientes tipos:

a) En actos materialmente administrativos que causen al gobernado una simple afectación o perturbación a cualquiera de sus bienes jurídicos, sin importar un menoscabo, merma o disminución de su esfera subjetiva y derecho ni una impedición para el ejercicio de un derecho (acto de molestia en sentido estricto);

b) En actos materialmente jurisdiccionales, penales o civiles; comprendiendo dentro de éste último a los mercantiles, administrativos y del trabajo (actos de molestia en sentido lato);

c) En actos estrictos de privación, independientemente de su índole formal o material, es decir, en aquellos que produzcan una merma o menoscabo en la esfera jurídica subjetiva de la persona o la aludida impedición (actos de molestia en sentido lato)

(15).

(15) Burgoa, Ignacio. "Las garantías individuales" México, 1966, Pág. 554.

c) NATURALEZA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO EN GENERAL.

Repudia nuestra mente jurídica un ordenamiento que no dé al particular el derecho de refutarla, cuando en su aplicación - se le cause un perjuicio, entendiéndose como tal una sanción.

En cuanto al medio jurídico de defensa de que puede valer se el particular para que la autoridad de quien emana el acto administrativo sea revisable, se denomina recurso administrativo, - "El recurso administrativo supone además de la vigencia de una - Ley que lo conceda, que es más que un requisito una condición -- sin la cual no se concibe: la existencia de una decisión impugnada por persona a quien el Derecho Objetivo reconozca como interesado directo, que la impugnación se haga ante la Autoridad Administrativa y que esta deba proveer en una nueva decisión administrativa". (17).

El particular frente a la Administración Pública, tiene a su favor el poder contar con medios legales para hacer valer sus derechos, cuando en virtud de la acción gubernamental se violan, es entonces cuando mediante los recursos administrativos se trata de obtener la reparación del acto administrativo que lesiona su derecho, solicitando la anulación, revocación o modificación del mismo. Es evidente que en su origen los recursos administrativos respondieron fundamentalmente al objetivo de proteger los derechos o intereses de los particulares. "Pero ésta idea, para-

(17) Carrillo Flores, opus. cit, pág. 112.

mente individualista, va siendo reemplazada por una concepción - de mayor valor social, según la cual si bien es cierto siempre - subsiste como finalidad, esa defensa subjetiva, el objeto primor- dial es ahora el de asegurar la jurisdicción de la acción admi- nistrativa" (17).

El maestro Serra Rojas, al respecto afirma: "El recurso - administrativo es una defensa que tiene el particular afectado - para impugnar un acto administrativo ante la propia administra- ción pública para que lo revoque o reforme" (18)

Para poder precisar el concepto de recurso administrativo, es necesario distinguir los elementos que lo constituyen y que - son:

Primero.- Que exista una resolución administrativa.

Segundo.- Que por dicha resolución, el particular crea ha- berse afectado sus derechos o intereses para poder recurrirla.

Tercero.- Que esté, determinada previamente la autoridad- administrativa ante la cual el particular hará valer el recurso.

Cuarto.- Que se fije plazo para que el particular pueda - hacer valer el recurso que interpone.

Quinto.- Que para que el recurso tenga validez este dota- do de ciertos requisitos de forma, con el fin de proteger el in- terés general.

(17) Carrillo Flores, opus cit Pág. 112

(18) García Oviedo, citado por Escola Jorge, opus. cit. Pág. 216.

Sexto.- Que se señale el procedimiento a seguir por el -- afectado para la substanciación del recurso.

Septimo.- Que al revisarse todos los anteriores elementos la Autoridad Administrativa esté obligada a dictar una nueva resolución en cuanto al fondo del acto impugnado.

Es de trascendencia dejar señalado la forma tan precisa - en que Nava Negrete, ha dividido los elementos del recurso administrativo clasificándolos así:

"I.- Como constitutivos o esenciales.

Inciso I. a) Una Ley que establezca el recurso.

b) Un acto administrativo.

c) Lesión a un derecho o interés legal del administrado.

d) La autoridad administrativa competente ante quien se interpone el recurso.

Inciso II. Como de su naturaleza o carácter ,

a) Plazo dentro del cual se puede hacer valer - por el particular.

b) Formalidades y forma de su interposición.

c) Un procedimiento que ha de seguir la autoridad en el conocimiento y resolución del recurso.

d) Garantía que debe otorgar el administrado para la suspensión del acto que reclama, de -- ser procedente.

e) Prueba y decisión administrativa". (19)

La singularidad de los recursos administrativos, es que - estos son resueltos por autoridades en dicha materia, en algunas ocasiones por la misma autoridad de donde emana el acto reclamado (Reconsideración), o por su superior jerárquico (Revisión), - siendo el fundamento lógico de ambos recursos la base en que el ser humano es falible, el error de los funcionarios públicos, en cuanto a su fin, tiene por objeto el evitar que intervenga la -- autoridad jurisdiccional, a través del Tribunal para resolver eg tos conflictos, por lo que es la propia autoridad administrativa quien se avoca en estos casos. "Por lo que estos casos el recurso administrativo opera como "Cedazo" dejando que lleguen a los Tribunales únicamente los asuntos en que esos vicios no se pre-- senten". (20)

Respecto a la naturaleza del recurso administrativo en ge neral se debe considerar en cuanto a su función si al estar re-- solviendo un recurso la Administración Pública, esta ejercitando una función jurisdiccional o una función administrativa, para -- ello es menester hacer mención de dos grandes ponencias al res-- pecto.

Los teóricos que opinan, que al resolverse un recurso ad-- ministrativo constituye una actividad de carácter materialmente- jurisdiccional y la potencia contraria es la corriente que consi-

(19) Nava Negrete, "Derecho Administrativo" México, Pág. 52

(20) Margáin Manautou, opus cit, Pág. 159

dera que al resolverse el recurso administrativo se desempeña -- una función materialmente administrativa. Estas dos posiciones - sustentan cada una argumentos de suficiente peso, es tratando de justificar sus respectivos puntos de vista.

Los que encaminan su opinión en razón de considerar que - la autoridad encargada de resolver el recurso administrativo realiza como tal, una actividad de carácter materialmente jurisdiccional, dicen lo siguiente:

1.- "Que existe una controversia entre el particular afectado y la administración que ha realizado el acto, de tal manera que esta última tiene que poner fin a esa controversia, decidiendo si el acto recurrido constituye o nó una violación a la Ley.

2.- Que el recurso está organizado en las Leyes con un -- procedimiento semejante al judicial, pues en él se establecen -- formalidades especiales para iniciarlo, términos de prueba, --- audiencia de alegatos, etc.

3.- De acuerdo con el criterio de la doctrina y la jurisprudencia, la autoridad administrativa no puede revocar la resolución que dictó poniendo fin al recurso.

4.- Que en varias Leyes se establece que el particular -- afectado por una resolución administrativa, puede optar, para reclamarla entre el procedimiento administrativo y el judicial, lo cual indica que ellos son equivalentes, condición que se corrobora con la disposición que esas mismas Leyes contienen respecto a

que, elegida una vía no puede ocurrirse a otra".(21)

La otra posición que sostiene que al resolver sobre el recurso administrativo, implica una función materialmente administrativa, argumenta que:

1.- "Desde luego, afirman que el recurso administrativo no existe una verdadera controversia, pues para ello sería indispensable que las pretensiones de la Administración fueran contradictorias con las del particular. Ahora bien, esto no sucede, -- pues mientras no se haya agotado, la vía administrativa, dentro de la cual encaja el recurso, no podrá sostenerse que la administración sostiene un punto de controversia con el particular.

2.- Que la similitud del procedimiento administrativo con el procedimiento judicial.

3.- Se afirma que la irrevocabilidad de las resoluciones que ponen fin a un recurso no bastan tampoco para negarle su carácter administrativo.

4.- Que la Ley establezca como paralelos el recurso administrativo y el judicial y que declare que si se pierde uno se elige el otro" (22),

Ahora bien en cuanto a dicho problema, teniendo en cuenta las anteriores consideraciones hagamos las propias. Respecto a la distinción de las funciones de la autoridad desde los puntos-

(21) Fraga, Gabino, opus cit. pág. 458.

(22) Fraga Gabino, opus cit. pág. 458.

de vista formal y material, no existe problema propiamente para -- identificar la función desde el punto de vista formal, pues basta fi jarse en el órgano que desempeña la función, por ejemplo, si per tenece al poder judicial será formalmente jurisdiccional, en tanto - que el poder ejecutivo será formalmente administrativo, la dificul tad se presenta para identificar la función desde el punto de vis- ta material cuando es realizada por un organismo a la que no le co rresponde realizarlo, como lo sería en un caso de excepción el Tri bunal Fiscal de la Federación y las Juntas de Conciliación y arbi- traje, ya que ambos organismos son formalmente administrativos y - materialmente jurisdiccionales toda vez que dichos organismos con cen propiamente de situaciones de controversia de litigio, que ha- trascendido de la esfera administrativa para colocarse en la esfe- ra jurisdiccional toda vez que al llegar los asuntos para su reso- lución a estos organismos es porque ya se agotaron las vías de im- pugnación en la esfera administrativa trasponiéndola para conducir o- constituir propiamente el litigio dos partes contrincantes, siendo por estos procedimientos real y puramente juicios, ante una autoridad di ferente de la que dictó el acto con dos partes en oposición y una - - Juez que dirime el conflicto. Ahora bien, dentro de la esfera admi nistrativa existe el procedimiento administrativo que puede ser se mejante al judicial y en muchos casos toma de él terminología como el nombre "De juicios" cosa que realmente no es, pues, aún cuando- parece solo en apariencia que existan dos partes; por un lado la -

autoridad administrativa que dictó el acto y del otro el recurrente y en todo caso se substancian ante la misma autoridad, no debe perderse de vista que al resolver estos procedimientos, la autoridad administrativa "no está diciendo el derecho" (Jurisdicción), - sino produciendo un acto administrativo, (Sancionador) que es una función puramente administrativa o sea con propiedad una función - materialmente administrativa, y además teniendo en cuenta respecto a éste punto que no se puede ser Juez y parte a la vez, por lo que resultaría incongruente como considerar un procedimiento administrativo como un (juicio) a esta institución, por lo que en realidad, repetimos es un procedimiento de tipo administrativo, y no -- por su semejanza de terminología o muchas veces formal se le va a confundir con un proceso, para decir después que la autoridad administrativa desarrolló aquí una función jurisdiccional.

Veamos ahora de cuantos recursos puede valerse el particular para impugnar los acuerdos o resoluciones emitidas por la Autoridad Administrativa.

Ahora bien, de cuantos recursos puede valerse el particular para impugnar los actos de la Autoridad.

Al respecto Serra Rojas afirma "El recurso administrativo - se somete a la propia organización gubernamental el mismo funcionario o el superior jerárquico, a quien se le solicite enmiende o -- rectifique el acto administrativo que cause agravios a un particular y en ocasiones al interés general". (23)

(23) Serra Rojas, Opus cit. Pág. 1099.

La doctrina ha establecido dos recursos administrativos -- que nuestra legislación principalmente ha adoptado:

PRIMERO.- La reconsideración administrativa o reposición.

Este recurso consiste en que la propia Autoridad Administrativa, que provoca el acto que el particular considera lesivo a sus derechos o intereses, dicte una nueva resolución para que la modifique, anule o repare.

Forsythoff citado por el maestro Serra Rojas, dice: "La reposición se basa en la idea de que la Administración no puede dedicar a sus actos el mismo cuidado que pone el juez en sus sentencias, sobre todo cuando son numerosos los casos, han de realizarse dentro de un plazo fijo, como ocurre por ejemplo en la Administración tributaria. En esas circunstancias es inevitable que se cometan errores". (24)

SEGUNDO.- El recurso de Alzada o llamado también recurso de revisión o jerárquico.

Es aquel que se dirige al superior jerárquico del órgano del cual emana el acto que el particular recurre, dicha impugnación la efectúa para un mayor control ante el órgano que dictó el acto para que éste lo remita con los antecedentes del caso a su superior. Este recurso es sin duda, el más importante en nuestra legislación, por lo que ha sido objeto de un detenimiento especial por parte de la doctrina.

(24) Serra Rojas, Andes. Opus cit. pág. 1102.

TERCERO.- Este recurso, o esta tercera parte es dedicada a los recursos que se presentan ante organismos administrativos de tipo especial. siendo realmente estos, los recursos que conocemos como contenciosos como sería el recurso de nulidad que es presentado ante el Tribunal Fiscal de la Federación, órgano que es administrativo pero independiente.

d).- LA NATURALEZA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO EN MATERIA
ADUANAL

Es menester volver los ojos al inciso anteriormente expuesto en el entendimiento que el recurso es la acción de recurrir lo que se dejó claramente expuesto, pero ahora en el inciso que nos ocupamos es preciso que nos preguntemos, ¿Que es el derecho aduanal o aduanero?, y para ello diremos, "El Derecho Aduanal es por su objeto una rama del Derecho Tributario, entendido éste como el conjunto de disposiciones legales y de principios de Derecho Público que regulan la actividad del Fisco que asume las características particulares del tronco del cual se desprende, en cuanto a la aplicación y percepción de tributos" (25).

En el orden aduanal se desenvuelve una actividad administrativa, teniendo como principal misión, la percepción de los impuestos a la importación y exportación de mercaderías, y demás -- gravámenes cuya recaudación le hubieren conferido disposiciones legales. La autoridad encargada de dicha función administrativa se denomina Dirección General de Aduanas, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siendo sus atribuciones, conforme a la disposición legal aplicable (Código Aduanero), las siguientes:

Puede ordenar visitas a establecimientos comerciales o mercantiles, a negociaciones industriales, a embarcaciones que se encuentren en aguas territoriales y las domiciliarias que estime-

(25) De la Rosa y Velez, Sergio, "Tesis" el contrabando ilícito administrativo y penal, Facultad de Derecho, UNAM.

conveniente.- Art. 50.

Es el conducto para que la Secretaría de Hacienda gire órdenes a las Aduanas.- Excepción.- Artículo 12.

Su opinión previa para la interpretación del Código Aduanero y de las Tarifas del Ramos.- Artículo 14.

Le corresponde resolver en definitiva sobre las controversias arancelarias y sancionar a las vistas en los casos que determine el Código Aduanero.- Arts. 219 y 281.

También debe resolver en definitiva los casos de asimilación art. 221.

Igualmente tiene que determinar la cuota aplicable en los segundos reconocimientos, cuando resulte de cuota inferior a la que se hubiere señalado en el primer reconocimiento.- Arts. 224 y 453.

Tiene facultades para investigar en cualquier tiempo el destino que se hubiere dado a los efectos importados en franquicia. Art. 232.

Puede prorrogar el plazo a los bultos faltantes que formen parte de una estructura.- Art. 253.

Puede autorizar la venta de los efectos importados por los repatriados y deportados indigentes, cuando así se le compruebe.- Art. 297.

Tiene facultad para prorrogar el plazo para que los pasajeros puedan traer sus equipajes y demás efectos.- Art. 298.

Esta autorizada para determinar en que trenes de pasajeros

puede hacerse la revisión a bordo.- Art. 303.

Resolverá en definitiva las inconformidades en el despacho de pasajeros.- Art. 307.

Puede autorizar otras operaciones temporales distintas de las que señala el Código Aduanero.- Art. 321.

Puede autorizar la prórroga de los plazos que se hubieren señalado en las operaciones temporales, y también determinar que no se cobren los impuestos correspondientes a los vehículos que no salgan dentro del plazo fijado, por haberse destruido en el país, y a los animales que tampoco salgan por haber muerto dentro del mismo.- Art. 328 y 329.

Debe formar un catálogo de los automóviles de turistas -- que no retornen al extranjero dentro del plazo y prórrogas concedidas, con el objeto de investigar el paradero de esos vehículos. Art. 371.

Puede autorizar la exportación temporal de artículos que se envíen al extranjero para acabarlos o acondicionarlos mediante procedimiento de carácter industrial.- Art. 379.

También puede permitir la exportación temporal de envases- para que retornen al país con productos extranjeros.- Art. 382.

Esta facultada para permitir la exportación especial de -- mercancía extranjera cuya importación este prohibida, cuando exista motivo que lo justifique.- Art. 394.

Tiene facultad para prorrogar el plazo de las mercancías - en depósito fiscal.- Art. 436.

Debe resolver lo que proceda en los casos en que los Subjefes de las Aduanas se opongan a la salida de mercancías del dominio fiscal, no obstante que exista la autorización del Jefe de la Oficina.- Art. 496.

Esta autorizada para resolver los casos en que al practicarse la liquidación de impuestos no concuerden la fracción con la cuota entre sí o con la clase arancelaria de la mercancía y ésta haya salido ya del dominio fiscal.- Art. 507.

Le corresponden señalar la Oficina en que deban rematarse las mercancías, cuando ello sea necesario; y también resolver la forma en que deba hacerse de inmediato el remate de mercancías que pueda sufrir pronta alteración.- Art. 519.

Debe comunicar a sus Dependencias periódicamente y con -- oportunidad, que mercancías se encuentran gravadas con cuotas -- proteccionistas.- Art. 529.

Debe reglamentar en las Aduanas la distribución del personal de las mismas para los servicios extraordinarios.- Art. 544

Establecerá la responsabilidad procedente de los Jefes de las Aduanas, por los cobros indebidos en los servicios extraordinarios que autoricen.- Art. 552.

Debe llevar registro general de patentes de Agentes Aduanales.- Art. 700.

Puede ordenar visitas a los Agentes Aduanales cuando lo estime necesarios.- Art. 713.

Tiene competencia para conocer de las infracciones al C6-

digo de la materia.- Art. 556.

Esta facultada para la revisión de oficio o a petición de parte en los juicios aduanales.- Reglas para efectuarlo.- Arts.- 614 y 616.

Cuando dicte resolución en primera instancia, debe designar la Oficina que la ejecute.- Art. 622.

Casos en que puede substanciarse ante ella el recurso de inconformidad.- Art. 684.

Cuáles de sus resoluciones son definitivas en el orden ad ministrativo.- Art. 685.

Así es como la Dirección de Aduanas con base en el Código Aduanero realiza sus funciones dentro de la esfera administrativa enmarcada por el Ordenamiento del Ramo, "con las facultades inherentes, se comprende que todo precepto tiene como misión regular la conducta de los sujetos de derecho y cuya fuerza obligatoria está asegurada por la coacción del estado" (26). Ahora --- bien de las anteriormente enumeradas facultades que se le configuran por la Ley a la Dirección General de Aduanas, la más discutida como función propia de la Administración es el hecho que ésta autoridad conozca y resuelva los recursos de inconformidad interpuestos por los particulares, por actos propios de la Dirección General de Aduanas, toda vez que muchos autores han opinado al respecto que la señalada autoridad está efectuando un acto mate-

(26) Montoro Puerto Miguel, "La Infracción Administrativa, Características, Manifestaciones y Sanción", Ed. Nauta, Barcelona, España, 1965, Pág. 29.

rialmente jurisdiccional entratándose de la resolución de dichos recursos e inconformidad, pero esta posición también tiene quien la critique, en el sentido, que si al estar resolviendo los recursos la autoridad aduanera esta dentro de sus funciones administrativas y por lo tanto es formal y materialmente administrativa, debiendo considerar en primer término antes de avocarnos a la naturaleza propia del recurso administrativo en materia aduanera, que nuestra legislación administrativa carece de un derecho procesal propio para que se pudiese establecer una real y verdadera división entre derecho administrativo y derecho procesal administrativo, dentro de otras consideraciones, veamos también que si un juez del partido judicial federal, conociera de los recursos del particular tendría grandes dificultades para proceder a dictar una resolución sobre ello, no por la falta de capacidad del funcionario judicial sino por el sin número de asuntos de que se está tratando constantemente y a los cuales se aveza todos los días, siendo el recurso aduanero un cernidor que actúa quitando las impurezas, para que en todo caso cuando salga de la esfera administrativa a la contenciosa lo más puro el procedimiento para que pueda decidirse en ese caso con base en la claridad de las opiniones tanto de la autoridad y del particular, ya que por la complejidad técnica sobre la cual versa la materia aduanera y la importancia, magnitud de los intereses tanto particulares como estatales comprometidos en el trámite de aduanas, es menester contar con un régimen y una organización que procu-

re tutelar el procedimiento jurídico administrativo de los anteriormente expuestos intereses, en razón de su misma naturaleza, - por lo que sería en el mundo actual en que vivimos de especialidades, para poder dar a un juez que no solamente conoce de una materia sino de varias, darle todavía la tarea para que resuelva se un recurso de inconformidad en materia aduanera, para algunos países del orbe es lo más natural, que la judicatura conozca de esos problemas, y además que sean resueltos por esa autoridad, - pero aún con esas judicaturas se ha visto los problemas enormes, y los muchos valladares, para poder resolver los recursos de tipo administrativo, porque como se dijo antes, dichos jueces conocen de diversas materias de derecho por lo que en éste caso y -- viendo la imposibilidad de carácter técnico cognocitiva, de la materia de aduanas, es por ello que la misma autoridad administrativa que conoce del ramo aduanero, sea en forma ideal, la más idónea para resolver los recursos de su materia, comprendiendo con ello una actividad dentro de la misma esfera administrativa a la que se circunscribe, y la tecnificación propia del personal para poder resolver los recursos interpuestos ante ella por los particulares, contando además con los medios suficientes en sentido lato, para llevar a cabo dicha función administrativa.

Ahora bien, esta actividad administrativa a desarrollar - por la autoridad aduanera se asienta en el contexto del precepto 616 del Código Aduanero que dice: "La Dirección General de Aduanas practicará la revisión a solicitud de parte, siempre que los

interesados interpongan el recurso dentro del plazo que éste código señala. De lo contrario desechará la revisión interpuesta y procederá a la de Oficio.

El recurso de inconformidad se interpondrá necesariamente por conducto de las oficinas instructoras, en escrito que a lo menos deberá contener el nombre del recurrente, su domicilio, su personalidad cuando ocurra en representación ajena, la infracción de que se trate, su sanción y las causas de oposición a ésta con los fundamentos legales que en concepto del recurrente la apoye. La Oficina instructora, al enviar el escrito de inconformidad a la Dirección General de Aduanas, informará ampliamente sobre cada una de las causas de oposición que alega el interesado".

Ahora bien, ya dejamos asentados los conceptos vertidos, de el porqué la Dirección de Aduanas es la que conoce del recurso administrativo, y con éste nos encaminamos a la naturaleza propia del recurso administrativo en materia aduanera, en este tema corresponde el dilucidar si directamente al resolverse un recurso en cuanto al fondo por la autoridad citada, se estará ejercitando una función materialmente jurisdiccional o administrativa, toda vez que en cuanto a su función formal no representa discusión alguna.

Para dilucidar los conceptos antes citados, nos contraeremos al capítulo anterior, en el sentido de que la administración únicamente tiene dos claras excepciones en cuanto a su función materialmente administrativa, encaminadas a la jurisdicción, tal

es el caso del H. Tribunal Fiscal de la Federación y de las juntas de Conciliación y Arbitraje, de ahí en fuera, por exclusión-- las demás autoridades administrativas lo son tanto formal como -- materialmente, pero algunos autores que tipifican que al resol-- verse un recurso en cuanto a su fondo se está ejerciendo una ac-- tividad jurisdiccional "dictando el derecho", así Ignacio Burgoa expone en su obra Las Garantías Individuales, lo siguiente:

"En conclusión podemos afirmar que dicha garantía de seguridad jurídica rige a toda materia jurisdiccional, con excepción de la penal traducida aquella en los diversos procedimientos contenciosos que se ventilan ante las autoridades judiciales propiamente dichas o ante órganos formalmente administrativos, como -- son las Juntas de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Fiscal -- de la Federación u otro organismo de la propia naturaleza que legalmente ejercite normal y excepcionalmente la función jurisdiccional tal como acontece tratándose de la Dirección General de -- Aduanas, que, conforme a la Ley respectiva, conoce en segunda -- instancia de los juicios administrativos que se ventilan ante los Jefes de Aduana, por infracción a dicho ordenamiento". (27)

Por lo que se desprende a colación de este párrafo transcrito, la idea que la Dirección de Aduanas actúa en cuanto a su función material en forma excepcionalmente jurisdiccional, dicha posición es muy encomiable, pero veamos que ni en forma excepcio

(27) Burgoa, Ignacio, Opus cit Pág. 542.

nal puede ser jurisdiccional, en virtud que la citada autoridad al resolver el recurso no está diciendo excepcionalmente el derecho, sino únicamente está sancionando de acuerdo con la Ley las trasgresiones a sus preceptos es un orden puramente administrativo, haciéndose manifiesta una clara confusión en el sentido que una Ley Sustantiva, como lo es el Código Aduanero, consigne procedimientos correspondientes a una ley de tipo Adjetivo, tal y como se encuentra consignado ese procedimiento en el citado Ordenamiento y que por carecer de un Código de Procedimientos Aduaneros, se pueda llegar a tal conclusión totalmente errónea, y por otro lado se ha tenido que hechar mano de terminología utilizada en el poder judicial, y más específicamente en los derechos procesales tanto civil como penal, llegando con éste cúmulo de situaciones a crear una confusión que se podría señalar como grave. Ahora bien, el recurrente aduce pretender en el apersonamiento ante el procedimiento administrativo, tener la razón, incumbiéndole al mismo para presentar pruebas en las que contradigan el fallo emitido en su perjuicio, pero precisemos que inclusive esta idea viene a través de la confusión en cuanto que es menester hacer una división por la necesidad imperiosa, que es el de desglosar el actual Código Aduanero en una Ley Sustantiva y una Adjetiva, también veamos que la carga de la prueba en el caso que tratamos es porque el particular trata de innovar el estado actual y normal de las cosas o de una situación adquirida, teniendo como principio general de derecho, que el que afirma o el que

niega, está obligado a probar, de estos dos principios generales en que la autoridad administrativa en este caso la Dirección de Aduanas, está admitiendo al recurrente las pruebas necesarias -- que aporte para poder anular o revocar sus propios procedimientos, naturalmente siempre y cuando compruebe el particular su dicho en virtud al proceso propio en el desahogo de las pruebas -- presentadas, pero la única idea que apuntó este problema es la -- que el funcionario administrativo está actuando en forma y materialmente dentro de la esfera de su competencia ya que decidirá sobre la aplicación correspondiente a la sanción a que se haya -- hecho acreedor el transgresor a los preceptos del ramo, pero no confundir de ninguna manera que el hecho de que el particular -- presente en su recurso pruebas, como en la recepción de la demanda en lo civil o inclusive en las causas penales ha de ser necesario que la administración en el mismo sumario o procedimiento-administrativo presente otras tantas poniéndose en un plano propiamente de conflicto, lo que no sucede dentro de un procedimiento administrativo, pero si dentro de él se tiene un periodo para la presentación de pruebas, para las declaraciones de los inculcados y los careos concernientes a los aprehensores con los particulares o viceversa, finalmente con dichas pruebas se emite el fallo por la autoridad que conoció del mismo allegándose durante el procedimiento administrativo suficientes pruebas para poder -- determinar la infracción correspondiente, lo que el particular -- puede estar inconforme, pero sin que la administración esté en --

el sentido que si el particular presenta una prueba, el funcionario aduanero o en su caso cualquiera autoridad administrativa -- también presentará la suya, dentro del mismo procedimiento administrativo en que la autoridad ha de conocer. Haremos incapié en que el procedimiento administrativo aunque no tenga nombres propios o mejor dicho apropiados para poder determinar dichos momentos procedimentales, ha tenido que echar mano de la terminología de procedimientos judiciales, los que han llegado a confundir -- por ello y se pueda admitir en éste caso que se está dictando el derecho, afirmación totalmente errónea, lo que por ésto y por -- otras razones, como en el caso del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales, en el sentido que es formalmente jurisdiccional, y que como un caso de algunos autores - demasiado acusiosos afirman que es una autoridad que, es excepcionalmente administrativo respecto a su materia, porque hay un determinado periodo administrativo en que el propio tribunal concede nombramientos a los empleados, así como determina el periodo de vacaciones y concede otras prestaciones de carácter administrativo, que van determinadas o dirigidas al buen funcionamiento de esa Autoridad para su régimen interno de organización - pero real y verdaderamente aunque sea una autoridad encaminada - sólo a la dicción del derecho, dentro de su propia Ley Orgánica, puede decidir respecto a su organización administrativa interna - entre sus propios trabajadores, como una de las potestades que - en éste caso sería disciplinaria, y que pone en ejercicio su au-

toridad en beneficio de la función propia que desempeña, pero -- nunca será función del Tribunal acometer dichos problemas administrativos con los particulares que litigan en el Tribunal, cosa que no sucede pues como se dijo es para disciplina interna, -- por todas estas razones consideramos errónea en su totalidad los razonamientos expuestos para atribuirle a la Dirección de Aduanas una forma jurisdiccional.

Las autoridades Aduaneras conocen y deciden con motivo de los recursos que ante ella se deducen, y que son los de reconsideración y el Jerárquico.

Los recursos Aduaneros, son típicamente administrativos -- en los cuales concurren los siguientes elementos esenciales:

1.- La existencia de una resolución administrativa que sea la que se recurre. Este elemento sí es indispensable para la existencia del recurso.

2.- Que este acto afecte un derecho o un interés del recurrente. También es éste un elemento necesario del recurso.

En este punto debemos llamar la atención acerca de que -- aún el interés puede ser la base de una protección jurídica por medio del recurso administrativo, y por ese motivo se comprenderá que no basta que haya una acción para que pueda afirmarse la existencia de un derecho subjetivo.

3.- En tercer lugar, que la ley fije las autoridades administrativas ante quienes debe presentarse la solicitud del particular. Esas autoridades pueden ser, o bien la misma que dictó el

acto, o la autoridad jerárquica superior, o, en fin, un órgano - especial creado al efecto por la Ley.

4.- En cuarto lugar, la existencia de un verdadero recurso se reconoce por la fijación de un plazo dentro del cual el -- particular pueda hacerlo valer.

5.- También es propio del recurso la circunstancia de que la Ley exija para tenerlo por legalmente interpuesto el cumpli-- miento de ciertos requisitos de forma, de garantía, etc.

6.- La fijación de un procedimiento especialmente organizado para seguirse por la autoridad que ha de conocer la revi--- sión, la determinación de formalidades que hayan de cumplirse, - la especificación de pruebas que puedan rendirse, etc.

7.- Que la autoridad revisora quede obligada a dictar nue va resolución en cuanto al fondo. Si no hay esa obligación no -- puede hablarse propiamente de un recurso." (28)

C A P I T U L O I I

DEL RECURSO DE REVISION EN MATERIA DE INFRACCION AL CODIGO ADUANERO

- a) De la autoridad competente para conocer del recurso de revisión.
- b) Características y Procedencia.
- c) Forma y Plazo para interponer el recurso de revisión.
- d) Del Desahogo de pruebas e incidentes.
- e) Resolución.

La competencia en el inciso que nos ocupa en materia administrativa, ha tenido una cognotación muy diversa debido a que algunos autores en su afán de problematizar al respecto, tomando la palabra competencia como sinónimo de jurisdicción, derivándose dicho problema de uno anteriormente ya tratado y que es el de los actos administrativos.

Couture, es uno de los autores que entienden que la competencia es la medida de la jurisdicción, porque considera que todos los jueces tienen jurisdicción, pero aclarando que no todos tienen competencia para determinado asunto, así pues, es menester en principio indicar las características o lo que se debe concretar por jurisdicción y por competencia en la esfera administrativa.

La jurisdicción, es la dicción o el pronunciamiento del derecho, o sea, la expresión de un juez en forma resolutive de la litis, es decir, el juez interpreta dos tesis contrapuestas (la del actor y la del demandado), a la luz del derecho.

Por lo que hace a la competencia en el campo administrativo, es el conocimiento que toma la autoridad de los problemas en-

los que participan las personas físicas o morales, (en tratándose de la rama fiscal a la que se esta haciendo alusión), respecto de actos emanados de la autoridad administrativa que los aplica por - así ordenarlo una Ley, un reglamento u otro tipo de ordenamientos- que contenga principios de legalidad, y en los que figuren los ciu dadanos con las calidades de causantes, infractores, etc., ahora - bien, esta competencia se reduce a un particular y una autoridad - ejecutora de leyes o reglamentos, así la autoridad administrativa- recibe del particular la promoción, la misma que estudia no frente a una opinión contraria, sino que ésta es analizada ante la Ley, y en caso de que el particular recurriera por encontrarse inconforme con una primera resolución, la autoridad administrativa se encon-- trará exactamente en la misma posición de la primera en virtud de- que el particular estará haciendo uso de su derecho sustantivo con signado previamente en una ley adjetiva. en el sentido de que cuan do se le aplique en su contra en forma inexacta, o arbitrariamente la ley, este podrá ocurrir dicho acto.

Briseño Sierra, en su obra de Derecho Procesal Fiscal nos - dice "no es sino hasta que el juez interviene en el proceso en ma- teria administrativa, que aparece la obligación de sentencia, con- gruentemente, entre las dos pretenciones". (29)

Con ello el maestro Briseño Sierra está expresando en una - forma un tanto desafortunada, que el juez conocerá en un proceso -

(29) Briseño Sierra Humberto, Opus Cit. Pág. 211.

de la materia administrativa a posteriori de que se hayan agotado - los recursos de tipo administrativo por el particular, saliendo de la esfera administrativa para que cuando conozca el juez, éste lo haga en una forma eminentemente jurisdiccional con la pretensión - en primer término del particular que se le aplicó ilegalmente o -- inexactamente la ley por parte de la autoridad, y esta última de-- fenderá el acto emanado, que de tal situación de los hechos presen-- ten ambos, ya en forma de contrapartes, ante un juez tercero en -- discordia, que dictará una resolución conforme a derecho, siendo - ésta ya, la dicción, en forma clara de la composición de dos pre-- tenciones en forma jurisdiccional, aclarando que ésta, se lleva a-- cabo fuera de la esfera administrativa con las excepciones a que - hace referencia el maestro Ignacio Burgoa, "del Tribunal Fiscal - de la Federación y de las juntas de Conciliación y Arbitraje, en - las que formula que son formalmente administrativas pero que ejer-- cen una función normal o excepcionalmente jurisdiccional". (30)

También una clara diferencia entre jurisdicción y competen-- cia, es el hecho que la primera necesita ser impulsada, esto es, - que haya litis, dos partes en contienda a fin de que se produzca, - esto es, necesita de dos actitudes en contienda para cualquiera de estas acuda a un Juez obligando con ello a su contraparte a acudir ante el mismo, y con ello el juez producirá su jurisdicción del -- asunto, no así la competencia, la cual no necesariamente necesita-

(30) Burgoa, Ignacio, Opus Cit. Pág. 542.

impulsor alguno en virtud de que la misma autoridad, está activando en un constante los asuntos encomendados específicamente por -- los ordenamientos administrativos en el desempeño de su actividad.

El autor argentino Jorge Escola, nos advierte lo siguiente: "La mas simple experiencia demuestra que la actividad de la administración pública, en los múltiples aspectos, en que ella se desenvuelve, exige que ésta, para desarrollar una acción eficaz cuente con un cierto poder, facultad o jurisdicción.

Si la administración pública es verdaderamente tal, si debe regir y regular, organizar y ejecutar, es menester que pueda imponer sus decisiones, dictar las normas precisas para el mejor desempeño de los servicios y posibilitar el control de sus actos para asegurar su legalidad. Para tal fin, debe contar, y así se le conoce, con una serie de potestades a las que se comprende bajo la denominación genérica de "potestades administrativas" (31).

Estas potestades a que hace mención el autor argentino no es otra cosa que la competencia del órgano para conocer del asunto, así pues, competencia va en íntima relación con la legitimidad de los actos, de tal suerte Manuel María Díez, dice "Un acto administrativo es legítimo cuando ha sido dictado por un órgano administrativo dentro de sus atribuciones, de su competencia. La competencia es la cantidad de potestades que tiene un órgano administrativo para dictar un acto". (32)

(31) Escola, Jorge. Opus Cit. Pág. 45.

(32) Díez, Manuel M. "El Acto Administrativo" T.E.A. Buenos Aires-1961, Pág. 166.

El órgano sin esas atribuciones emanadas por normas establecidas, no puede conforme a derecho realizar el acto administrativo, así determinemos que la competencia debe ser establecida por el derecho objetivo; pudiéndose con esta premisa, ejercer una función - con base en la competencia del funcionario administrativo.

"Todo ejercicio de poder público presupone siempre un interés privado y por ello la competencia es inderogable. La competencia corresponde al órgano y no al titular o a la persona que detenta la función. Por ello los funcionarios no pueden intercambiarse-recíprocamente parte de la competencia que ejercen, no les corresponde". (33)

La competencia como ya se ha establecido debe estar regida por la Ley, y ésta a su vez la puede manifestar en las tres siguientes formas:

1.- Existe competencia exclusiva si la ley atribuye a un solo órgano la facultad de dictar el acto.

2.- Existe competencia alternativa si la ley reconoce esa facultad a varios órganos, cualquiera de los cuales puede dictar separadamente el acto.

3.- Existe competencia colegiada si la Ley exige la colaboración de dos o más autoridades para que el acto sea considerado como emitido legalmente. (34)

Resumiendo, la administración para el logro de sus fines, -

(33) Díez Manuel M. Opus Cit. Pág. 166.

(34) Díez Manuel M. Opus Cit. Pág. 170.

desarrolla actividades múltiples pero entre todas esas actividades, destaca la actividad jurídica, premisa para el desempeño y buen funcionamiento de la administración pública, por lo que la autoridad administrativa por ello puede tomar decisiones y ejecutar actos encaminados al desempeño de sus finalidades. Naciendo así el acto administrativo en sentido material, determinado por la decisión de la autoridad. Ahora bien, con dicha decisión por parte de la Administración, se está resolviendo en un constante, una cuestión determinada en el poder sancionador y dicho acto puede lesionar, violar, o contravenir un derecho o interés del particular de una sociedad, por lo que tienen a la mano dentro del marco administrativo, los medios idóneos para que el particular pueda producir su defensa en contra de los actos emanados por la Autoridad, para que ésta reconsidere los mismos dentro de su esfera administrativa, cumpliendo el particular con esa actividad, su derecho del pasivo al activo, dentro de la misma función administrativa que lo consigna.

El sujeto particular es una persona física o moral con los derechos y obligaciones inherentes, que plantea su inconformidad acerca de una resolución o un dictámen emanado por una autoridad administrativa que según su interés contravenga la legalidad que debió asumir, planteando su recurso ante el órgano competente para que ésta autoridad con las potestades legítimas, lo reconsidere y resuelva. El recurso de revisión en materia aduanera es el medio de defensa del particular, ante los actos propios, de tal mane

ra que el particular tiene a su alcance medios directos e indirectos de defensa.

Los medios indirectos nos dice Don Gabino Fraga son "Principalmente, en las garantías que presta un buen régimen de organización administrativa, y de la buena marcha deriva, su eficiencia, y el control que ejercen las autoridades sobre sus subordinados, pero de ello es que indirectamente favorecen los intereses del particular, por ser los antes expuestos, una obligación para la administración el emplear dichos medios y del particular el exigir que se cumplan. Ahorabiendentro de los medios directos de que puede echar mano el particular es el del medio legal instituido en la Ley el cual se asegura en los términos en el sentido de poder exigir a la autoridad administrativa revise el acto emanado por ella a fin de que dicha autoridad lo revoque lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad". (35)

De esa virtud esos medios directos son denominados recursos o remedios administrativos, y de los cuales el recurso de revisión empleado por el particular tiene dos cognotaciones en nuestro derecho.

1.- El recurso de consideración administrativa o recurso de reposición el cual se presenta ante el mismo órgano que dictó el acto administrativo, en la inteligencia que la misma autoridad debe resolver sobre el particular.

(35) Fraga, Gabino, Opus Cit. Pág. 455.

2.- El recurso de revisión también llamado jerárquico o de alzada que es el que se presenta a la misma autoridad que dictó el acto para que esta a su vez lo remita con todos los antecedentes al superior para que éste con un criterio mas amplio lo resuelva.

Generalmente en la práctica el particular aplica más este último recurso, el cual en nuestra ley se establece en el artículo 614 fracción II del Código Aduanero en vigor que nos dice: "Apelación de parte cuando los presuntos infractores no estén conformes con la resolución de primera instancia o interpongan el recurso de revisión:

Siendo propiamente la autoridad competente para la recepción y resolución, de estos recursos, la Dirección General de Aduanas por un ordenamiento legal que en éste caso es el Código Aduanero, le confiere la potestad para conocer y resolver los recursos, conforme también lo establecen en el artículo 616 del Ordenamiento legal invocado.

b).- CARACTERISTICAS Y PROCEDENCIA.

El recurso debe en principio presentarse por escrito tal y como lo ordena el artículo 602 del Código Aduanero en vigor que - determina: "Las promociones de las partes se harán por escrito o mediante comparecencia" . Y el artículo 616 del citado ordenamiento ubica ya dentro de las características en su párrafo segundo que menciona: "El recurso de inconformidad se interpondrá necesariamente por conducto de las oficinas instructoras, en escrito -- que a lo menos deberá contener...."

Como hemos visto de las transcripciones hechas para la presentación de un recurso de los que puede hacerse valer el particular, las características que el mismo debe tener encontrándonos - con dos principales, la primera que es el principio de la escrituriedad siendo el más usual dentro del sistema administrativo, y - el otro el de mediante comparecencia que es muy eventual.

Respecto al recurso escrito, sus características que la autoridad exige son realmente elementales, o sea, en el empleo de formas determinadas o de color uniforme ni mucho menos del empleo de papel-determinado, nos dice A. Gordillo "Como regla, pues es libre la - elección de los medios físicos de interposición escrita (el particular), que siempre respete a nuestro criterio, un requisito fundamental: el medio elegido debe reunir condiciones elementales de seriedad: ello deberá apreciarse de acuerdo con las condiciones - personales del recurrente, posibilidades materiales e intelectua-

les, haga o no plausible y serio el medio empleado. (36)

De lo anterior mencionaremos las características que según nuestro entender deben regir para la promoción por escrito.

a).- Papel, cualesquier tipo de papel es admisible, no importando tampoco el color del mismo, se acepta con o sin membrete, o bien sea que con las técnicas mas abentajadas se substituyera - el papel por un material semejante o similar, no teniéndose ningún empacho también la autoridad administrativa para aceptarlo, - todo ello naturalmente sujeto al principio común de que el medio elegido reuna condiciones "de manera pacífica y respetuosas".

Ahora bien, el empleo de un pedazo de papel o de una hoja de agenda de bolsillo o de un papel de infima calidad, es ostensible la falta de seriedad y lo inapropiado que sería utilizar estos medios para dirigirse no sólo a una autoridad administrativa sino en general.

Algunos autores como Villar y Romero, opinan que este - - principio puede tener su excepción pudiéndose presentar el recurso en forma verbal, pero que en dicho caso quedaría a cargo y bajo la responsabilidad administrativa para registrarlo en forma agtuada, "en el mismo acto o de lo contrario posteriormente". (37)

El mismo Código Aduanero ha tomado en su artículo 602, que las partes podrán hacer sus promociones por escrito o mediante --

(36) Gordillo, Agustín. "Procedimientos y Recursos Administrativos" PLUS ULTRA. Buenos Aires, 1964. Pág. 278.

(37) Gordillo Agustín Opus Cit. Pág. 98.

comparecencia, como se dictó respecto de la opinión de Villar y Romero el Código Aduanero en el mismo precepto manifiesta que se asentará en el procedimiento la fecha y la hora, en que los interesados promueban a fin de que en dicha comparecencia sea también hecha por el interesado o quien legítimamente lo represente, a fin de que surta los efectos legales correspondientes.

Ahora bien, en continuación al principio mas usual de escrituriedad también las características que debe adoptar serán en principio, que éste recurso se interpondrá necesariamente por conducto de las oficinas instructoras, por ser esta una exigencia enovise de abreviación de tiempo y del control mismo que se ejerce por el particular ante la Aduana que le notificó la resolución, la misma que apela. Esta promoción se presentará en cinco ejemplares- la cual anotará el Secretario del procedimiento en el original y una copia asentando el hecho del recibo el día y la hora, la copia anotada se devolverá al promovente.

Dentro de las características generales también, el recurso deberá ser presentado en idioma nacional, puede también presentarse a máquina o manuscrito, por lo que hace a esta última, lo mismo por interés del particular, debe ser clara, en lo que se refiere a la autoridad si la escritura fuese inenteligible se tendría que prevenir al particular, a fin de que éste dilucidase o aclarase la letra, naturalmente esto implica una inseguridad.

También como dato curioso sería ver el criterio que adoptaría la autoridad administrativa cuando el particular le presentase

un recurso por telegrama, ya que es una forma escrita, lo que cabría discutir, si en éste caso se podrían omitir las copias a que se refiere el dispositivo 602 al que se ha hecho mención anteriormente, ya que en todo caso el original del telegrama iría a la autoridad instructora o en su caso la que haya notificado el fallo con el acuse de recibo correspondiente que recibiría el particular para comprobar su recepción, así también cabría en los casos del cablegrama, del telex, etc. Dentro de otras características de recurso administrativo nos refiere al párrafo segundo del artículo 616 del Cuerpo de Leyes Aduaneras, que dice: "En escrito que a lo menos deberá contener el nombre del recurrente, su domicilio, su personalidad acreditada cuando ocurre en representación ajena, la infracción de que se trate, su sanción y las causas de oposición a ésta con los fundamentos legales que en concepto del recurrente la apoyen".

En el escrito de inconformidad por razones obvias deberá -- contener el nombre del recurrente, ya que ello nos llevaría a determinar la personalidad del mismo con los antecedentes de los hechos vertidos en el expediente administrativo y ya que el que recurre debe tener "El interés que habilita a recurrir, que legitima -- debe ser un interés personal y directo del sujeto, concepto que, -- como lo señala Heredia no debe de interpretarse en un sentido excesivamente estricto". (38)

"Este mismo autor señala que el interés es personal en el -

(38) Escola, Jorge. Pús Cit. Pág. 278.

sentido que ha de proceder de la situación jurídica particular en el que se encuentra el administrado con relación al acto y en la cual éste lo haya perjudicado", y directo, "En el sentido de que el perjuicio debe ser consecuencia inmediata del acto a recurrir".

(39)

El artículo 601 del Código Aduanero señala "Ninguna promoción podrá ser admitida sino ha sido formulada por el interesado o quien legitimamente lo represente..", dentro del régimen fiscal la gestión de negocios siempre ha tenido un interés contraproducente al fisco por lo que en la exposición de motivos de la iniciativa -- del Código Fiscal, y en referencia al artículo 97 "una de dichas -- reglas especiales es la no admisión de la gestión de negocios, esta figura del derecho común, ha dado origen en la práctica administrativa fiscal a la intervención de gestiones, que, por no tener una verdadera representación, no obligan con sus actos a los particulares y no siempre garantizan ni a estos ni a la autoridad, un honesto y eficaz manejo de los negocios"

¿Cómo se acredita la personalidad?, el mismo precepto arriba citado expresa "la representación de las personas físicas o morales ante las autoridades fiscales, se acreditará en los términos de la legislación común". (art. 2554 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales).

De lo anterior, preguntemos ahora ¿Cuándo hay un interés personal y directo?

(39) Escola, Jorge. Opus Cit. Pág. 278.

"La legitimación no resulta solamente de la titularidad de un derecho subjetivo, alegado por el recurrente, alega la existencia de un interés legítimo personal y directo". (40)

Ahorabien, ¿Cuáles son las características que debe de contener un interés personal y directo?

1.- Que para que exista un interés legítimo es imprescindible que éste se funde en la existencia de una norma jurídica que le de relevancia legal.

2.- Además se requiere que esa conducta determinada por un deber de la administración este normada por la Ley.

3.- Que la conducta de la administración sea debida, en virtud de la misma norma que la establezca, a un sujeto determinado.

De los anteriores tres puntos, radica la diferencia admitida entre el derecho subjetivo y el interés legítimo.

"El interés que habilita a recurrir, que legitima, debe ser un interés personal y directo del sujeto, concepto que como lo señala Heredia, no debe de interpretarse en un sentido excesivamente estricto. Este mismo autor señala que el interés es personal, en el sentido que ha de proceder de la situación jurídica particular en la que se encuentra el administrado con relación al acto y en la cual éste la ha perjudicado y directo en el sentido de que el perjuicio debe ser consecuencia inmediata del acto a re

(40) Escola Jorge. Opus Cit. Pág. 276.

currir". (41)

Respecto de la procedencia del recurso administrativo algunos autores han espuesto con énfasis que la misma depende esencialmente del término en el cual se deba presentar, inclusive el mismo texto de la Ley en cuanto al derecho aduanero en su artículo 617 - expresa " toda resolución administrativa deberá ser notificada a -- los interesados y en el acto de la notificación se les hará saber: que dicha resolución es revisable por la Dirección General de Aduanas, siempre que se interponga el recurso dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente en que surta -- efectos la notificación:", en el párrafo segundo del mencionado -- dispositivo señala que cuando dentro del plazo de quince días no -- se interponga el recurso de revisión, se tendrá como consentida -- tácitamente la resolución, para todos los efectos legales, esta figura del consentimiento tácito, la administración moderna la ha -- utilizado constantemente, en virtud que la autoridad administrativa no podría dejar en ningún momento que el particular tomase por su cuenta el término en el cual debería contestarle a la autoridad su conformidad, o su inconformidad, teniendo con esta figura del -- consentimiento tácito la autoridad administrativa y en especial la Dirección de Aduanas, el procedimiento de legalidad, para poder de -- sechar los recursos o los escritos de los particulares presentados extemporáneamente al término concedido de los quince días a partir-

(41) Escola, Jorge. Opus Cit. Pág. 278.

del siguiente, en que surta sus efectos la notificación. Por lo -- que el interesado al no interponer en tiempo el recurso de revi- -- sión en contra de la resolución administrativa dictada en el ramo- de Aduanas pierde por éste hecho su derecho de recurrirla dentro - de la esfera administrativa, quedándole en el caso para poder ha-- cerla ante el Tribunal Fiscal de la Federación, o ante los juzga-- dos de Distrito en materia Administrativa, Tribunales Colegiados o Suprema Corte de Justicia de la Nación.

c).- FORMA Y PLAZO PARA INTERPONER EL RECURSO DE RE
VISION.

El recurso de revisión debe necesariamente interponerse ante la Aduana instructora o la Autoridad que notifique el fallo. - En virtud que el recurso de revisión será recepcionado por la Autoridad instructora para que posteriormente lo turne a la Dirección General de Aduanas, informando ampliamente sobre cadauna de las causas de oposición que alegue el interesado. De tal suerte - la Autoridad instructora que es la que conoció de los hechos de - la infracción o de la contravención a algún precepto del Código - Aduanero tiene la obligación como ya se mencionó antes, de remitir un informe, esto es, porque dicha autoridad es la que está viviendo los hechos y que con dicho informe, ayudará en parte a la Autoridad Superior a resolver el recurso presentado por el interesado en esa virtud expresará, dentro del informe si considera en alguna forma que tiene la razón el particular, lo ideal para una autoridad es que se reconozcan los errores cometidos pero como ellos no serían oficiosos es menester que el causante o infractor se los haga ver, por ello se dice que la Autoridad integradora del expediente administrativo deberá formular ese informe para que la Dirección de Aduanas pueda aplicar en el caso concreto, un criterio más amplio, en el cual se pueda apoyar para producir o emitir un acuerdo escrito de la autoridad que en éste caso es un fallo, - que se ha tomado dicha terminología por el parangón del sistema judicialista y el administrativo en esta materia aduanera en espe

cífico, no hay que confundir en el presente caso la potestad jurídica de petición, y lo que es propiamente el recurso de revisión, en virtud que la petición puede formularla cualquier persona a -- cualquier autoridad en una solicitud o instancia escrita de cualquier índole, es el interesado o el ciudadano quien tiene en este derecho de petición la forma genérica delo que es el recurso, pero entre uno y otro existen distinciones tajantes, siendo la primera que el recurso, debe estar previamente establecido por una Ley siendo así su fuerza legal en apoyo al particular, mientras que el derecho de petición, puede ser presentado como se dijo antes por cualquier ciudadano y contestada por la Autoridad Administrativa sin tener una relevancia legal. Otra de las particularidades del recurso es que se debe presentar en tiempo y forma, la petición de que nos habla el artículo octavo de nuestra Carta Magna no tiene ningún límite en tiempo para su ejercicio se denota a la lectura del artículo mencionado que la autoridad dará una respuesta, - por escrito y en breve plazo, al peticionario, pero tiene la obligación de entrar a un nuevo análisis del acto jurídico, cuya revocación podría ser una de las peticiones que hiciera el particular, en el recurso a la autoridad sí se le obliga a entrar de nueva -- cuenta al estudio y análisis del acto jurídico por el cual el particular, se encuentra inconforme, verificando cada uno de sus argumentos a fin de esclarecer los hechos, y con ello para revocar, reformar o bien anular lo inexactamente que se haya interpretado la ley relativa, tanto por la autoridad inferior como la superior.

En los artículos 614 fracción II y 617 ambos del Código -- Aduanero, no regulan en forma irrestricta una determinada Regla - para con el tipo de papel ni de la tinta que se utilice para darle forma material por el particular al recurso, pero a lo que sí obliga al particular es a que se dirija en forma respetuosa, y -- reuniendo dicho escrito las condiciones elementales de seriedad.

Por lo que hace a la forma material del recurso, el recurrente tiene a la mano un sin fin de diversas maneras, de las que puede hacer uso para dirigirse a una autoridad, necesariamente -- contenidas en un papel, que reúna una forma común y que en el cual se denote la seriedad del particular para dirigirse a una autoridad, por ejemplo si ese papel estuviese manchado de grasa, o fuera demasiado pequeño o incluso se hiciera el recurso en una hoja de agenda, sería inapropiado. Asimismo en el uso de la escritura puede ser como ya quedó especificada la forma manuscrita o a máquina y naturalmente en el idioma nacional, con los datos que debe contener, a fin de determinar la personalidad del recurrente, -- como lo es el nombre, domicilio, y en el caso de que ocurriese a nombre o representación deberá acreditar su personalidad, habiendo anteriormente establecido del porque es requisito el que se -- acredite la personalidad, en virtud de que no se admite, en la rama fiscal la gestión de negocios; las causas de oposición y los -- fundamentos legales en que se apoya el particular, respecto de esos fundamentos legales podríamos decir que serían optativos a un particular en virtud de que si él mismo invocase tener la razón -

comprobándola por documentos aunque no constaren los fundamentos-legales, la autoridad administrativa tendrá que interpretar dichas actitudes o posiciones del particular para establecer conforme a la Ley o a los ordenamientos aplicables, por lo que opinamos que en este caso los fundamentos legales pueden ser optativos para el particular.

El plazo, que establece el Código Aduanero para la interposición de recurso de revisión se encuentra establecido en el numeral 617 del Código de la materia, especificando que para la interposición del mismo se tendrán o contarán con quince días hábiles a partir del día siguiente en que surta sus efectos la notificación del primer fallo, respecto de estos efectos para que surta la resolución emitida en primera instancia también el numeral 619 del citado Ordenamiento, prevee varias situaciones.

Es menester hacer notar que aún las mismas leyes fiscales han adoptado criterios diferentes en virtud que el Código Fiscal de la Federación en su fracción II de su artículo 159, especifica que se podrá presentar el escrito conteniendo el recurso administrativo dentro de los diez días siguientes en que surta sus efectos la notificación del acto que se impugna, siendo en este caso evidente la falta de uniformidad de las Leyes Fiscales en cuanto a los términos.

En materia fiscal conforme lo establece el artículo 105 -- del Código Fiscal de la Federación, los términos fijados en días -- por las disposiciones generales o por las autoridades del ramo, --

se computarán como hábiles, y en los que abarquen términos por períodos en que se señale una fecha determinada para su extinción, - se comprenderán días inhábiles.

d).- DEL DESAHOGO DE PRUEBAS E INCIDENTES.

La prueba es el cometido de la cantividad de probar, un acto tendiente a robustecer las afirmaciones o las negaciones en -- las cuales al negar se esté afirmando, justificando la pretensión basada en hechos del causante o del infractor recurrente.

Este principio de prueba del que dispone el particular surge de la propia naturaleza de los recursos administrativos, cuyo propósito es llegar a alcanzar, un juicio de valoración que efectúen el órgano administrativo competente respecto de las impugnaciones efectuadas por el particular, en el procedimiento que se concreta, precisamente para alcanzar la resolución favorable.

El artículo 614 en la última parte de su fracción segunda del Código Aduanero dice: "La Dirección General de Aduanas tiene facultades para ordenar la práctica de nuevas diligencias, la ampliación de las que juzgue incompletas o deficientes, así como la recepción y desahogo de nuevas pruebas", en principio, la prueba puede llevarse a cabo a petición de parte, o de oficio por decisión del sujeto administrativo, las que serían para mejor proveer.

En el primer caso, es decir, cuando la prueba se ofrece y se solicita por el recurrente, éste busca por ese medio demostrar hechos, condiciones o circunstancias que se refieren a su derecho dentro de las pretensiones articuladas en el recurso.

En general, hay acuerdo en admitir que la prueba debe versar, sobre todos aquellos hechos que el recurrente o el sujeto o procedimiento administrativo o aún la autoridad consideren que de

ben quedar acreditados, a efecto de posibilitar la adopción de una adecuada resolución.

Por ello, consideramos más viable, el criterio de aceptar y producir todas las pruebas que el recurrente solicite en debida -- forma, salvo aquellas en que sea manifiesta la inoficiocidad y que vayan en contra de la moral o de las buenas costumbres, o por ser exclusivamente dilatorias o buscar la diversión del procedimiento administrativo.

Cualquier procedimiento o circunstancia puede ser materia de prueba. Las normas jurídicas no necesitan ser probadas, excepto cuando se trate de normas que rijan en otro ámbito territorial.

Ahora bien, ¿cuáles son los medios de prueba admisibles en el Procedimiento administrativo? todos los medios de prueba comunes en el derecho procesal del orden común o federal, son admisibles, -- así los más comunes son, la documental, la pericia o pericial, la testimonial, y las confesionales.

Como ya se dijo el sujeto administrativo tendrá a su cargo la producción de la prueba esto es, bajo el sistema de la carga de la prueba, cumpliendo los procedimientos que sean necesarios a tal fin. Pero las pruebas serán producidas, también con el control del recurrente, quien podrá efectuar las indicaciones u observaciones que crea pertinentes, en virtud de que al proporcionársele al particular todas estas facilidades no podrá objetar a posteriori que su derecho del recurso se vió ante el vallador de no poder comprobar su dicho y con ello, el recurso de revisión no sería efectivo, por

ben quedar acreditados, a efecto de posibilitar la adopción de una adecuada resolución.

Por ello, consideramos más viable, el criterio de aceptar y producir todas las pruebas que el recurrente solicite en debida -- forma, salvo aquellas en que sea manifiesta la inoficiocidad y que vayan en contra de la moral o de las buenas costumbres, o por ser exclusivamente dilatorias o buscar la diversión del procedimiento administrativo.

Cualquier procedimiento o circunstancia puede ser materia de prueba. Las normas jurídicas no necesitan ser probadas, excepto cuando se trate de normas que rijan en otro ámbito territorial.

Ahora bien, ¿cuáles son los medios de prueba admisibles en el Procedimiento administrativo? todos los medios de prueba comunes en el derecho procesal del orden común o federal, son admisibles, -- así los más comunes son, la documental, la pericia o pericial, la testimonial, y las confesionales.

Como ya se dijo el sujeto administrativo tendrá a su cargo la producción de la prueba esto es, bajo el sistema de la carga de la prueba, cumpliendo los procedimientos que sean necesarios a tal fin. Pero las pruebas serán producidas, también con el control del recurrente, quien podrá efectuar las indicaciones u observaciones que crea pertinentes, en virtud de que al proporcionársele al particular todas estas facilidades no podrá objetar a posteriori que su derecho del recurso se vió ante el vallador de no poder comprobar su dicho y con ello, el recurso de revisión no sería efectivo, por

lo que al particular se le debe dejar que efectúe las indicaciones que crea pertinentes a efecto de no coartarle esa libertad para -- comprobar su dicho, en beneficio de su reputación o de su economía.

Producidas las pruebas el órgano administrativo debe decidir sobre las mismas en el sentido de que si el recurso interpuesto procederá o no, con base en la apreciación libre hasta cierto punto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, ello significa que la apreciación de las pruebas no puede ser hecha por el sujeto administrativo en forma arbitraria por lo tanto no se puede desechar, sin justa causa, pruebas determinadas, ni otorgarse a -- ellas un sentido o un alcance que razonablemente no tengan.

El numeral 598 en su fracción VII del Código Aduanero, estables que se practicaran todas las demás diligencias, que tiendan a comprobar las circunstancias que guarden relación determinada, con el caso a exámen y que deban servir como fundamento de la resolución que en él recaiga, autorizándose la recepción de todas las -- pruebas eficaces que no sean contrarias a la moral o al orden público, así como las que promueban los interesados y aún alguno de estos medios probatorios no sea de los expresamente admitidos en el derecho común. Como vemos el ordenamiento citado es bastante amplio para la recepción de las pruebas.

Del mismo artículo anteriormente citado en su fracción VIII, nos remite al Código Federal de Procedimientos Penales, respecto -- de la recepción y calificación de las pruebas.

Briseño Sierra, cita al autor Couture, en el siguiente sen-

tido: "los hechos y los actos son objeto de afirmación o negación en el proceso". Entendiendo en este caso respecto de proceso como el procedimiento administrativo, quien se identifica plenamente -- con lo antes expresado.

e).- RESOLUCION.

En el texto del artículo 616 del Código Aduanero, se establece que "La Dirección General de Aduanas practicará la revisión a solicitud de parte, siempre que los interesados interponga el recurso dentro del plazo que este código señala. De lo contrario-desechará la revisión interpuesta u procederá a la de oficio". -- Veamos realmente, que, tanto la revisión de oficio como la de petición de parte, es un control que ejerce la autoridad superior - sobre sus inferiores, revisándole los actos que hayan emanado de ella.

La resolución del recurso de revisión en materia de infracción al Código Aduanero, es propiamente el límite de la competencia que se circunscribe a la esfera administrativa, en virtud de que si el particular aún con esta resolución estuviese inconforme, se producirá la litis, propiamente dicha, entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el particular, ante un juez donde se distinguirán como contrapartes, tratando de aportar dentro de sus alegatos las pruebas suficientes a fin de establecer en apoyo de sus razones las posiciones a deslindar por ese juez.

En los temas anteriormente tratados, se ha dejado señalado que la Dirección General de Aduanas al estar resolviendo a cerca de un recurso, esta efectuando un acto materialmente administrativo, y no como se dice un acto excepcionalmente jurisdiccional respecto de su materia, en virtud de la competencia por su propia materia, por esto es que se ha distinguido el campo jurisdiccional, en-

que algunos autores han querido señalar el hecho, que la mencionada autoridad esté resolviendo el recurso administrativo en forma-jurisdiccional tal y como lo plantea Burgos. (42)

La Dirección General de Aduanas en principio es una autoridad administrativa, con las potestades inherentes el interés para lo cual fué creada, ejecutando la Ley sin decidir sobre el derecho, o sea se encuentra el particular, ante la autoridad y esta aplicará la Ley, no hay realmente litis, sino existe una inconformidad expresada por el particular respecto de la inexacta aplicación que haya hecho la autoridad de la Ley.

La confusión para muchos autores, en este campo, ha sido sin lugar a dudas, la terminología usada a través del procedimiento administrativo, en virtud que hasta la fecha esta rama (la Administrativa), carece de terminología apropiada, para determinar los instantes procedimentales, y ha tenido que hechar mano de connotaciones ya establecidas enteriormente dentro de la terminología del poder judicial.

Briseño Sierra, en forma muy acertada critica la terminología, utilizada en la siguiente forma: "El Código Aduanero, en sus artículos 587 y siguientes regula un llamado juicio administrativo. La terminología no puede ser mas desafortunada, pero tiene su explicación en el paralelo que ofrece con el proceso penal, que por tradición difícil de estirpar, comienza por una instrucción.-

(42) Burgoa, Ignacio. Opus Cit. Pág. 518.

La materia penal (que abarca delitos fiscales, como la defraudación, evasión y contrabando), se singulariza por la persecución de oficio (sin que se necesite la denuncia o querrela de la parte civil o parte ofendida).

Secularmente el delito ha sido investigado por el Agente gubernamental y es fácil encontrar en las viejas leyes españolas, un funcionario llamado pesquisidor, por la función que se le encomendaba.

Cuando el Código Aduanero expresa la obligación de los Jefes de incoar un procedimiento de investigación para el esclarecimiento de las infracciones en ciertos casos (artículo 587), se descubre el empleo del calificativo, de juicio administrativo utilizado como una reminiscencia de la pesquisa extrajudicial, encomendada (normalmente), al magistrado judicial (43).

Ahora bien, la resolución que dicta la Dirección General de Aduanas respecto de los recursos interpuestos ante ella, contendrán en sus capitulaciones primero los resultandos, que es un extracto de los hechos, segundo en los considerandos una valoración de las pruebas y la fundamentación legal a que se haya llegado de las mismas, y tercero en los puntos resolutivos se declara si existió o no infracción, quien o quienes serán los responsables y las multas o impuestos que se causen.

En cuanto a la competencia de dictar esta resolución es la

(43) Briseño Sierra. Opus Cit. Pág. 112.

propia autoridad aduanera la que lo haga, tal y como lo señala el artículo ya mencionado o sea el 616 del Código de la materia.

C A P I T U L O I I I

DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD EN MATERIA ARANCELARIA

- a) Reconocimiento Aduanero, su naturaleza y efectos (Artículo 212 C.A.).
- b) Procedencia del recurso, sus características.
- c) Forma y plazo para interponer el recurso de inconformidad, artículos 219 del Código Aduanero y 159 del Código Fiscal de la Federación.
- d) Desahogo y Calificación de pruebas.
- e) Autoridad competente para conocer y resolver en el recurso de inconformidad.

El reconocimiento aduanero o arancelario, tiene por objeto examinar las mercancías para establecer su correcta clasificación arancelaria y por consecuencia la determinación del pago de impuestos que se causen, de ello se desprende en primer término que para llevarlo a efecto este reconocimiento es menester del establecimiento previo de determinadas normas de nomenclatura, basadas en los principios internacionalmente adoptados en juntas que se han erigido para tal fin, así también se requiere de personal especializado para cada uno de los países a efecto de establecer la consecución de los datos sobre las diferentes mercaderías, -- en nuestro país esta actividad se encuentra desvinculada de la -- Dirección General de Aduanas, estando encomendada a otra autoridad Hacendaria con técnicos economistas, que son los que estudian los precios oficiales y un sin fin de cuotas para determinar la -- creación o abolición o también los cambios de las fracciones arancelarias, correspondiendole a la Dirección General de Aduanas el -- conocer la nomenclatura arancelaria con el fin de aplicarla dentro de la capacidad para el cobro de los impuestos, de tal suerte y en virtud de las diferentes facetas por las que tiene que pasar la preparación e instauramiento al establecimiento de una nomen--

clatura arancelaria que vaya acorde con la eficiencia y desenvolvimiento de nuestro tiempo, visto tal para el cobro de los impuestos por lo que haciendo un panorama generalizado de lo que es y - el complejo del reconocimiento aduanero, haremos un esquema de visualización generalizada para que se comprenda lo difícil de una-creación de una nomenclatura, del estudio sistemático de esta nomenclatura y de las personas que la aplican, para transportarnos de tal suerte a la verificación del porque surgen tantas y tantas inexactas clasificaciones arancelarias.

La aplicación de estas nomenclaturas requiere además otro tipo de normas a efecto de determinar por las mismas la calidad, - el uso o destino de las mercancías desenvolviéndose en la práctica o reconocimiento de la mercadería los requerimientos al pago - de los impuestos, también por la utilización o la elaboración de las mismas, criterios que teórica como prácticamente requieren -- del estudio por su marcada complejidad en nuestros sistemas económicos, estas normas que se siguen son criterios que se fijan para determinar más fácilmente la mercancía objeto de la clasificación arancelaria.

Ahora bien, preguntemos cual es la naturaleza del reconocimiento aduanero.

Dentro de la actividad diversas en la que el estado desempeña sus funciones se encuentra enmarcada la actividad fiscal, -- la cual como sabemos, es la competencia legal del estado para determinar la capacidad tributaria de los sujetos materia de los im

puestos, regulando esta capacidad por las Leyes Fiscales aplicables al ámbito de actividades a que se encuentra sujeto el particular así como por las Leyes Especiales supletorias a que hace -- alusión el artículo 45 del Código Fiscal de la Federación, estos impuestos percibidos por el estado los derivará el mismo en los servicios públicos, en beneficio de los habitantes de su estado, por lo que esa actividad fiscal más en concreto referente al cobro de impuestos por mercaderías, tanto en las fronteras como en los puertos marítimos o aéreos de nuestro país, para la importación o exportación el estado facultado por la Ley en la esfera de sus atribuciones interviene para establecer los impuestos en las operaciones aduanales consecuentes de los comercios regional-internacional a fin de determinar tanto los impuestos a la importación como exportación que deban causarse, procediendo en consecuencia el estado por medio de sus órganos administrativos y las taxativas que deben requerirse al pago de los impuestos para así regular la balanza de pago que puedan estar afectando al país en un momento dado, protegiendo a la incipiente industria a desarrollarse procediendo naturalmente que éste tipo de sistema a estudios económicos de usos dinámicos, por lo que al proceder el estado a establecer esos impuestos en las mencionadas operaciones, -- así como a los requisitos especiales a que se hallen sujetos generalmente estos requisitos los que son extrafiscales, "como son los permisos de autoridad competente", verificándose en ellos un sistema proteccionista a la industria nacional, de uso administra

tivo, dentro del tema del reconocimiento aduanero y precisando -- sobre la naturaleza, éste, es menester reducir lo anteriormente - expuesto, en el sentido que es "la capacidad referente a su compe^{te}ncia de la autoridad aduanal, para determinar con base en la na^{tu}raleza y características de la mercancía el impuesto a pagar, - exigiendo además como autoridad facultada por la Ley para reque-- rir el cumplimiento de los requisitos especiales a que se encuen^{tre} sometida, (La mercancía) según la fracción arancelaria que de^{te}termine una persona con los conocimientos suficientes naturalmen^{te} especializada en el ramo nombrada por la Dirección General de Aduanas para tal desempeño (Vista Aduanal)".

Para los efectos de llevar a cabo una clasificación arance^laria es menester tomar siempre los siguientes pasos a efecto de producir^{la} y a mayor abundamiento permítaseme confesionar a groso modo las diferentes etapas por las que tiene que seguirse así como de los elementos que intervienen en la misma a fin de exponer^{la} forma práctica de llevarla a cabo, conforme lo establecido en el Código Aduanero en vigor, y los elementos que intervienen en ^{la} misma, efectuando un razonamiento general acerca del porque se presenta la inexacta clasificación arancelaria dentro de la pro-- blemática del reconocimiento.

En México existen dos sistemas de nomenclaturas, los cua-- les son la programación o aglutinamiento del "universo de mercan^cías", los cuales son el CUCI y el NAB, el primero se utiliza pa^{ra} la exportación y el segundo para la importación, como ya se ad^{ad}

virtió.

Ubicar exactamente en el arancel un producto, implica un manejo cabal del sistema de clasificación, dentro de las nomenclaturas a que hemos hecho referencia. Los sistemas de clasificación son variados y han ido perfeccionándose y ganando adeptos en el contexto de los países del orbe, a medida de que el comercio exterior evoluciona, por mal comparación podríamos decir que el sistema de clasificación de mercancías es un esfuerzo de los países del mundo para entenderse entre sí como si fuera un idioma común, para un paso hacia la mayor movilización internacional de mercancías, siendo esta la idealización la cúspide del comercio exterior.

Hasta antes de este siglo la clasificación de mercancías se hacía conforme a listas en orden alfabético de productos, pero a medida que fue diversificándose la tecnología y en consecuencia creándose en número ilimitado de productos, las listas, fueron -- insuficientes; así nació la necesidad de estructurar más racionalmente los aranceles con ello los sistemas modernos de clasificación. A la par de esta necesidad se vió que era menester que esos aranceles se generalizaran, es decir que éstos fueran similares en todos los países del orbe con el objeto primordial de unificar los criterios dictaminadores respecto a cada producto; a ello se deben las juntas y conferencias internacionales que sobre la materia se llevaron a cabo, entre las que destacan la celebrada en Ginebra en 1947, que dió a luz el acuerdo General Sobre Aranceles

de Aduanas y Comercio (GATT) bajo los auspicios de la Liga de las Naciones, la de la Habana de 1949 y la de la "Rueda Kennedy" y -- la más importante sobre el particular en la que se produjo en su seno del Consejo Mundial de Cooperación Aduanera de Bruselas, el sistema más avanzado de clasificación de mercancías, denominándose NAB, o más conocida como la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas, a la que se han acogido más de 110 países.

Las personas especializadas que practican el reconocimiento de las mercancías a instancias de la autoridad, son denominadas en nuestro país como "Vistas", cuyas características respecto de la naturaleza del desempeño de su labor, es la de apreciar los elementos componentes de las mercancías en forma específica (peso, volúmen, cuenta, medida, valor), con la actividad principal del cual se deriva su nombre de "ver" lo que se les presenta para el desempeño de la clasificación arancelaria en el despacho de las mercancías; estas personas con tal designación son las encargadas de aplicar las normas señaladas en el arancel, a las que deberá ceñirse el particular para la importación o exportación así como los requerimientos especiales los cuales consisten en permisos, registros, licencias, etc.

En otros países a los Vistas suele llamarseles de diversas formas: reconocedores, aforadores, etc.

Ahora bien, el acto de reconocer mercancía reviste cada vez, un acto complejo en su desempeño, en virtud de la medida con la cual sufre en el tiempo el progreso y con ello la industria en

su naturaleza diversificación, complicándose con ello latecnología utilizada en cada producto, pues se verá en constantes cambios de esos productos con las intervenciones de los más avanzados sistemas de producción llevados a cabo por investigadores científicos y tecnólogos, aunándose a este complejo los sistemas modernos de transporte que hacen llegar en una forma rápida la mercancía para su despacho, atravesando grandes distancias, por lo que las autoridades aduaneras se ven en la imperiosa necesidad de afrontar y atender los problemas que genera dentro de un mundo dinámico al comercio tanto interior como exterior, adecuando sus "reconocimientos" a esa problemática, con el fin y a efecto de no constituirse en un obstáculo para la fluidez del tráfico de mercancía encargando el despacho a personas con los conocimientos suficientes para su actividad y por la otra parte el interés del particular para su realización apoyándose en los Agentes Aduanales.

"Con la denominación de Agente Aduanal", se designa a la persona que interviene ante una Aduana en los trámites destinados a obtener el despacho de mercancías sujeta a inspección aduanal.

La Institución de Agente Aduanal o Despachante de Aduanas, como se le conoce en otras naciones, es para el estado moderno de gran utilidad, pues constituye en el complejo fenómeno del comercio internacional, un importante factor de enlace entre la administración pública y el particular". (44)

(44) Olivo Amorós. Publicaciones de la Academia Mexicana del Derecho Fiscal. 1968. Pag. 13 "El Agente Aduanal en México".

Con la anterior idea respecto del Agente Aduanal el artículo 690 del Código Aduanero nos dice: "Para ejercer como Agente -- Aduanal será necesario una patente expedida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por conducto de la Dirección General de Aduanas, por lo que aquella autorice para actuar ante una Aduana, por cuenta ajena, como gestor habitual de las operaciones -- aduaneras de toda denominación, en todas sus faces y consecuencias".

Veamos que la terminología utilizada en el artículo 690 no es de lo más apropiado en tratándose de consignar como gestor, -- la actividad de representar los intereses de los particulares, -- siendo propiamente esa actividad la de un mandatario, arts. 2554- del Código Civil para el Distrito Federal y Territorios, debidamente autorizado por el Fisco arts. 690 al 700 Código Aduanero -- para representar los intereses de los particulares ante las Aduanas, mediante el pago de honorarios.

Así tenemos que en operaciones que no revisten mayor complicación como es el caso de las llamadas "pequeñas importaciones -- o exportaciones", la autoridad encarga a una sola persona en nuestro país al vista el reconocimiento de la mercancía e incluso el cobro de impuestos; ahí el interesado en la operación se concreta a presentar a la autoridad en forma directa sus mercancías por sí o bien con opción para utilizar los servicios del Agente Aduanal. El Vista las examina, las cuenta, las pesa, las mide según el caso, las ubica en el arancel, es decir, establece su "clasifica-

ción arancelaria" formula el documento aduanero correspondiente a incluso recibe el importe del impuesto. Lo propio acontece con el caso de las mercancías que llevan o traen consigo los pasajeros - y que no son objeto de las franquicias que se establecen en su beneficio.

Otro caso en el cual la autoridad absorbe toda la actividad del reconocimiento es el de las operaciones que se realizan - por la vía postal, en virtud de que ahí no es el interesado quien presenta sus mercancías a la autoridad aduanera si no otra autoridad; el correo, que no puede auxiliar ampliamente a la autoridad fiscal porque tiene sus propias funciones.

En nuestro país un caso más en el que el reconocimiento corre por completo a cargo de la autoridad, lo constituyen las operaciones por vía aérea. En ellas tampoco el interesado presenta las -- mercancías a reconocimiento sino que lo hacen las compañías transportistas que tienen a su cargo la responsabilidad de entregar -- los bultos que reciben para su transporte, ahí también la autoridad aduanera tiene que hacerlo todo, como en el caso de las "pe-- queñas importaciones y exportaciones". Es pertinente anotar a este respecto, que el transporte por vía aérea ha evolucionado tanto en cuanto a capacidad y rapidez para la movilización de la carga que cada día es más difícil para nuestras autoridades "reconocer" la gran cantidad de mercancías que llegan y salen del país -- por avión, lo que ha generado un constante aumento de personal -- en las aduanas de los aeropuertos con que cuenta el país y una --

considerable lentitud en los despachos de operaciones, debido al congestionamiento de carga. lo que a corto plazo originará una -- reforma total de los procedimientos en vigor, para dar una mayor participación a los interesados en el reconocimiento, de tal manera que auxiliien a la autoridad en su tarea y pueda recuperar el - tráfico aduanero aéreo de nuestro país el atractivo de su rapidez estando a la altura del mejor del orbe, y para ello se ha establecido una aduana tipo. Cabe señalar que en este sentido la autoridad aduanal lo tiene que hacer todo, la Aduana mexicana respecto de aeropuertos tiene un caso excepcional que es la Aduana del - - Aeropuerto Internacional "Benito Juarez" de México, Distrito Federal, la cual ha suprimido trámites engorrosos para los particulares dándoles una rapidez y agilidad de la cual fue dotada para -- ser propiamente "una aduana tipo" o de plan piloto que sirva su - experiencia para poderse aplicar en otras aduanas. Es un caso -- excepcional que en nuestro país las autoridades aduaneras hagan - propiamente todos los trámites siendo que en otros las aduanas -- se auxiliien de los propios interesados en las operaciones, en quienes descargan la tarea de pesar, medir, contar, describir, y clasificar las mercancías.

Cuando el tráfico de mercancías alcanza volúmenes considerables como en el caso de los transportes terrestres o marítimos- (como en un futuro la utilización de los contenedores se pondrá - en práctica generalizada, esto es, que la mercancía pesa, mide, - se clasifica, vale y es, lo que el interesado dice en su declara-

ción. (A esta declaración se le llama "pedimento"), aquí, ya no tiene la Aduana que preguntarse que clase de mercancías esta en su bodega, porque el interesado ya se lo dice en su declaración, no necesita preguntarse en que lugar del arancel debe ubicarse -- porque el interesado ya la ubicó, etc., con ello el "despacho" de la operación se acelera considerablemente y el comercio exterior se intensifica. En esos casos ya la autoridad utiliza los servicios de varios empleados, uno que examine la declaración del interesado para su aceptación, otro que verifique la exactitud, uno más que verifique el cálculo de impuestos, otro que cobre éstos. En países con servicios aduaneros muy modernizados, el reconocimiento o vista se limita exclusivamente a verificar la exactitud de la ubicación del producto en el arancel, dejando a otros empleados el resto de las tareas. (Valorar la mercancía, establecer su naturaleza, su cuenta o medida, el cálculo de impuestos, su cobro, etc.)

En países altamente desarrollados, como los Estados Unidos de América, Gran Bretaña, o los del Mercado Común Europeo, los sistemas aduaneros han ido mas lejos aún y han permitido que los interesados determinen sus propios impuestos, han partido de su buena fé y sólo practican el "reconocimiento" de una manera eventual, o cuando tienen sospechas de alguna ilicitud. En nuestro país existe ya una fuerte tendencia hacia la implantación de este sistema de "auto-determinación" del impuesto, para ir dejando a un lado como norma general la práctica de "reconocimientos físi-

cos", y sólo efectuarlo en casos dudosos como excepciones.

De la actividad de reconocer la mercancía objeto de las -- operaciones aduaneras, dos fases revisten especial complejidad -- técnica; la clasificación de la mercancía según el arancel y su -- valoración.

La fase compleja del reconocimiento, es la valoración de -- mercancías, el establecimiento del precio del producto sobre el -- que se calcula el impuesto "advalórem", esta fijación del valor, -- como es de suponerse, es una operación muy complicada que supone -- amplios conocimientos sobre los precios y sus fluctuaciones en -- los Mercados Nacionales como Extranjeros, pero es el único cami-- no cierto para el cobro correcto del impuesto sobre valor, que a -- su vez es el único impuesto eficaz, en materia en la medida en -- que "sigue" a la mercancía, gravando con equidad la operación que -- con ella se haga; lo que no puede decirse del "impuesto específi-- co" que es muy simple de cobrar, pero no es equitativo, no "sigue" -- a las mercancías, tasa por igual a todos y es por ello "regresivo".

En nuestro país no existe la valoración aduanera en toda -- su extensión, sino que el impuesto sobre el valor se cobra el que -- se asiente en la factura comercial, siempre y cuando no sea infe-- rior a un "precio oficial", que contiene el arancel, y que infor-- tunadamente no coincide casi nunca con la realidad.

Esta cuestión de la valoración de mercancías o "merciolo-- gía", ha sido también objeto de acuerdos y reuniones internaciona -- cionales y se ha llegado también al establecimiento de sistemas --

para valorar. En el Consejo de Cooperación Aduanera con sede en Bruselas se estableció ya una definición universal de "valor aduanero" y todo un sistema, al que se han acogido la mayoría de los países que se congregaron al sistema NAB de clasificación de mercancías.

Actualmente sólo cinco miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre comercio, han adoptado la definición mencionada y son Brasil, Colombia, Argentina, y Perú.

Teniendo la obligación los países de adoptarla lo más pronto posible.

En 1968 en la primera reunión de Directores de Aduanas de los países de la ALALC, solicitaron a la escuela Interamericana de Administración Pública, Órgano de la fundación Getulio Vargas, con sede en Río de Janeiro, Brasil, como centro regional de capacitación aduanera, organizará un curso para acelerar los trabajos para la adopción de la definición de Bruselas, y la creación de las Oficinas de Valoración.

Organizando cursos de "Valor Aduanero", los mismos que ha tenido como sedes las ciudades de Asunción, Caracas y México. (El curso llevado a cabo en nuestro país estuvo a cargo de la Escuela Nacional de Capacitación Aduanera).

"Este curso tiene como objetivo difundir sistemáticamente las normas internacionales de valor y sus técnicas particularmente las adoptadas por el consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas con miras a la mejor capacitación de los funcionarios aduaneros.

ros encargados del montaje y de la Dirección de los Departamentos de Valor. Pretende también, a través del análisis minucioso de la experiencia Internacional en el campo de control del valor, auxiliar a la implantación y al perfeccionamiento de los sistemas nacionales de control, con el objeto de facilitar, el cumplimiento de los compromisos asumidos sobre la materia de la ALAIC" (45).

Nuestro Código aduanero en su artículo 212 da las normas capitales sobre el reconocimiento aduanero las que se complementan con lo dispuesto en los artículos siguientes a éste, con lo que se dispone en el artículo 202 sobre el valor de las mercancías y con las "Reglas" y "Notas" del Arancel Mexicano (Tarifas del Impuesto General de Importación y Exportación), sobre la materia de clasificación de mercancías.

Elementos esenciales para producir la clasificación arancelaria sí como sus facetas:

- a).- Examinar la mercancías.
- b).- Establecer su correcta clasificación arancelaria.
- c).- El reconocimiento aduanero debe ser practicado por un-
Vista.

a).- Examinar las mercancías respecto al presente inciso es necesario tomar y asentar en documentos aduanales el peso bruto así como el legal neto, número de piezas, si van por pares o -

(45) Salazar Gri, "Tesis" Profesional 1970 Pág. 82 y 83 Unión Aduanera e Integración Latinoamericana Facultad de Derecho UNAM.

por unidades que sirva de base para la aplicación del impuesto. - Para que ellas que se gravan sobre metros cuadrados, se especificará el ancho así como la longitud de mercancías que se encuentran por bultos comprendidos en una misma clasificación se asentará el peso legal y el bruto independientemente de la unidad que exija la liquidación.

En todos los casos anteriormente vistos, se deberá anotar invariablemente la marca, el número de serie o motor según el caso y los gravados de marca que se encuentran en el producto, para una mayor identificación respecto de ultrteriores reconocimientos que en un momento dado pueden tener alguna rectificación posterior, como en los casos en los cuales se ordenen los segundos reconocimientos aduanales.

b).- Establecer su correcta clasificación arancelaria para lo cual es menester contrar en principio con las personas idóneas que posean los conocimientos suficientes respecto de las características propias de la mercancía, para confrontarla con la literatura técnica apropiada respecto de su uso, calidad, y al fin que se quiera introducir, en los casos que la persona hiciere el reconocimiento tuviera alguna duda respecto del producto situación -- eventual que se le presente al despacho, podrá verificar sus datos remitiendo una muestra al Laboratorio Central para que éste -- con todos los elementos de los cuales ha sido capacitado desde -- equipo como personal, pueda desentrenar los compuestos y con base en ello se emita la clasificación arancelaria acertada, general--

mente éste laboratorio es un excelente auxiliar en el desempeño - de la clasificación arancelaria, pues no siempre un Vista podrá-- determinar la mercancía por el hecho que se la presente, como sucede con un sin número de productos como es el caso mas frecuente en los Químicos compuestos o mezclas.

c).- El reconocimiento aduanal deberá ser practicado por - un Vista, anteriormente la persona que se encargaba del reconoci-- miento aduanero era una persona empírica, pero actualmente la per-- sona que desee ser Vista tiene que efectuar estudios especializa-- dos sobre materias como son la de valoración, mercilogía, quími-- ca, física y legales, agrupando con estos conocimientos una mente de la cual se requiere para el trámite de índole aduanal, conce-- diéndose durante tres años a dedicarlos al estudio en el seno de-- la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en una preparación - administrativa y técnica programada para su personal en el mejor-- desempeño de sus funciones, esta preparación se lleva a cabo en - la Escuela Nacional de Capacitación Aduanera, creada con el fin-- de capacitar en todos los niveles al empleado aduanal, por Decre-- to del 13 de enero de 1972, publicado en el Diario Oficial de 9 - de marzo del mismo año, aunque propiamente esta Institución se -- fundó en el año de 1931, de conformidad con el reglamento interior de la Dirección General de Aduanas funcionando con el nombre de - Academia de Conocimientos Aduanales.

De lo anteriormente tratado se verá dificultades de poder-- producir con toda exactitud una clasificación arancelaria y más -

aún en la designación de una fracción diferente a la declarada -- por el Agente Aduanal, o bien por el particular, por ello la auto ridad en este caso Aduanal, da la oportunidad de recurrir dicha - clasificacion con base en el procedimiento al respecto, apoyando en los artículos del Código Aduanero.

B) . PROCEDENCIA DEL RECURSO, SUS CARACTERISTICAS

El recurso a que se refiere el artículo 212 del Código --- Aduanero, es el consignado en el artículo 219 del mismo Código, - teniendo las características propias de los recursos jerárquicos, que es el de constituir un control sobre la actividad administrativa ejercida por el superior jerárquico, de tal suerte que la re consideración la llevan a cabo los mismos órganos jerárquicos es pecializados (Dirección General de Aduanas) .

Este recurso también como atinadamente señala Scola en -- el sentido que es un medio de "Control represivo o correctivo", - proque trata de enmendar los errores cometidos por el inferior je rárquico. También este recurso busca la modificación, corrección, del acto ya existente como lo es la resolución administrativa emi tida por una aduana.

La procedencia del recurso se basa en el principio proce-- sal, que sólo son admisibles los recursos previstos por la Ley, -- de conformidad con lo ordenado en el "párrafo 2º, artículo 158 -- Código Fiscal de la Federación".

Ahora bien no existe norma que establezca el recurso en - contra de autoridad diferente de la administrativa, de la cual -- sea la competencia que establezca el acto que se le imputa.

Hay que hacer notar también el hecho que no puede existir- recurso sin que exista la norma que lo determine, en virtud a lo- dispuesto en la hipótesis legal contenida en el artículo precisa- do. Por lo que no es posible que conozca la autoridad, por lo que

sería nula su resolución de pleno derecho.

El Código Fiscal de la Federación nos da la pauta en su -- dispositivo 159, en el sentido de que cuando una Ley Fiscal no -- tenga señalado trámite especial, se deberá regir conforme a este artículo.

El artículo 219 del Código Aduanero determina este recurso que se tramitará en los términos del artículo anteriormente señalado el 159 del Código Fiscal de la Federación, con las siguientes modificaciones: Que el interesado interponga el recurso dentro de las 72 horas siguientes al reconocimiento aduanero, su recurso de inconformidad que puede ser presentado tanto en la Dirección General de Aduanas como en la Aduana que haya rectificado su declaración en caso de que se presente ante esta, formará un expediente con las constancias referentes.

Anteriormente a esta reforma en la que se creo propiamente el recurso a la inexacta clasificación arancelaria, se procedía de tal manera que el particular presentaba su opinión en el pedimento de importación, respecto a la clasificación arancelaria que suponía correspondiente a la fracción arancelaria de la mercancía que presentaba para su despacho, el vista del primer reconocimiento exponía su criterio u opinión respecto de la mercancía que le mostrara el particular, en caso de existir dos opiniones diferentes respecto de la clasificación arancelaria, que le correspondría a la mercancía del despacho, ésta se hacía constar en una -- "acta" llamada acta de "Controversia arancelaria" la cual la remi

tian con una muestra al Departamento pericial Calificador, así -- como asentado en el pedimento la opinión del particular referente a una fracción arancelaria, y también la opinión del vista del -- primer reconocimiento, ya enviada tanto el acta de inexacta clasificación arancelaria así como la muestra a la Dirección General de Aduanas, esta decidía respecto de la fracción que de debería -- corresponder, sin tomar en cuenta elemento alguno de prueba al -- particular por promociones propias y no podría tampoco interceder en el mismo procedimiento si no era llamado por la Dirección para que compareciera, dada la clasificación o resolución directa por la Dirección General de Aduanas esta se remitía a la Aduana para que la notificase al particular; por lo que no había para el particular ningún otro recurso que el de nulidad ante el Tribunal -- Fiscal de la Federación, creandose con ello un problema de gran -- magnitud para el tribunal Fiscal de la Federación, que debía conocer de estos problemas, inundandolo de trabajo respecto de nulidad de actuaciones para las inexactas clasificaciones, en virtud de tal problema suscitado, se convino que se le debiera dar acceso para su defensa al particular en un recurso propio de la Administración con el cual se pudiera resolver la mayoría de los casos, para la propia Autoridad Administrativa de quien emanó el acto o bien de su superior jerárquico, así con estas ideas se propuso encomendarla a un artículo que consignara en el mismo Código -- Aduanero un recurso en contra de aquellos actos en los cuales el particular pudiera utilizarlo en específico para cuando se contra

ponía la opinión del particular y la del Vista del primer reconocimiento.

Así la resolución dictada por la Aduana instructora es impugnada ante la Dirección General de Aduanas, autoridad superiormente jerárquica, para que revise con amplio criterio y en todo caso con más elementos que se pueda hacer allegar, como lo es el Laboratorio Central Fiscal, el cual emite sus opiniones sobre cuegtiones de lo más completas, como lo vienen siendo actualmente las fórmulas de los productos químicos, o compuestos asimismo también se cuenta con una lista de peritos que están en auxilio de los -- Vistas adscritos a la Dirección a fin de poder determinar su naturaleza en relación con los elementos cualitativos y cuantitativos de un producto y con ello lograr su determinación relativa a una fracción arancelaria o en otra, con el fin de establecerse una base legal de valor jurídico, para la liquidación de los correspondientes impuestos.

Con la idea de aunar a la eficacia la rapidez en el trámite arancelario se creó con fecha 20 de diciembre de 1965, la Comisión Nacional de Criterio Arancelario, siendo su principal fun---ción, el estudio y proyecto de las resoluciones u opiniones de la Dirección de Aduanas respecto del Departamento Pericial Califica---dor, con el fin de hacer recomendaciones o modificaciones o bien---aprobar las mismas, para que resuelto el recurso interpuesto. se---cuente en el procedimiento administrativo con una resolución con---la suficiente fuerza legal para presentar un marco legal adecuado

y preciso, disponiéndose con ello también de resoluciones claras, eliminando interpretaciones confusas o erróneas.

Ahora bien como hemos visto el Vista Aduanal es el encargado por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de examinar los objetos que se presenten a reconocimiento en tratándose de los diferentes tráficos a que se haya comisionado, terrestre, aéreo, marítimo, postal, en su importación o exportación al país, y a fin de determinar el monto de los impuestos por medio de la clasificación arancelaria, de tal manera el interesado se presenta a una Aduana para declarar que va a importar o exportar una determinada mercadería, exponiendo en ese acto la fracción arancelaria a la que en su opinión corresponde, el Vista del Despacho o del primer reconocimiento podrá concordar con la opinión dada por el particular o en su defecto podrá objetarla manifestando que esa mercancía corresponde a otra fracción arancelaria con esa inconformidad o diversidad de opinión se da origen a la inexacta clasificación arancelaria. Así es pues esta documentación tanto los pedimentos presentados por el particular con las anotaciones del Vista del primer reconocimiento se procederá a integrar un expediente o sumario para que la Aduana lo remita a la Dirección General de Aduanas a efecto de que determine cual de las dos fracciones arancelarias manifestadas son correctas o si puede surgir una tercera, naturalmente que la integración del expediente deberá contener la inconformidad escrita del interesado así como de la muestra de la mercadería, que se suponga esté inexactamente --

clasificada, pero sí el particular podrá exponer pruebas dentro de tal procedimiento exponiendo sus razones ya por medio de peritos que él mencione o por literatura que él aporte, haciendo notar la importancia de que el particular pueda dentro de este procedimiento valerse de sí y defenderse en el mismo, lo contrario que sucedía cuando se integraban las actas de controversia arancelaria, o sea de la reforma a la que hemos hecho mención en la que el particular no se le daba oportunidad de aportar ninguna prueba.

Es menester hacer notar que la ya citada Tarifa arancelaria es por decirlo un tratado de las materias habidas y por haber del conocimiento humano, y por lo tanto sumamente extensa como no menos compleja tratando de aglutinar en ese tratado, todas las mercancías existentes en el mundo como son desde alfileres pasando por resinas sintéticas o animales así como grasas, materiales elaborados o semielaborados hasta las máquinas electrónicas más avanzadas, y teniendo que manejarlas una persona con el nombramiento de Vista Aduanal, quien tiene la obligación de conocer la Tarifa y aún más de manejarla, esta Tarifa del Arancel Mexicano, aparenta más por sus volúmenes de ser una enciclopedia o un Código Prehispánico, pues su manejo es sumamente complicado y de inmensa dificultad para su entendimiento, aún con todo y sus notas explicativas.

De la anterior sinopsis, podemos inferir del porque el recurso consignado en el artículo 219 del Código Aduanero, es el --

principal recurso en materia aduanera, conviniendo también que -- pueden existir muchos errores como humanos que son las personas-- que tiene a su cargo el poder clasificar las mercancías y aún también los particulares que opinan respecto de las mismas, así porello, veremos que los Vistas en las Aduanas carecen en muchos de los casos de elementos para poder determinar los elementos de algunas mercancías que se le presentan para su despacho sobre todo-- en los elementos químicos, pues la fracción arancelaria que lescorresponde puede variar en muchas ocasiones por derivados de unproducto o de un elemento que contenga una mezcla, correspondiendole en todo caso otra fracción arancelaria, necesitandose dentro de esas carencias en las Aduanas, unos pequeños laboratorios con las bases y ácidos necesarios para que el Vista pueda efectuar -- las reacciones principales de los productos químicos que como hemos observado son los que problematizan más e inducen el error en un cúmulo de ocasiones que elevan un porcentaje de un 60 o 70% -- respecto de los demás productos que no son químicos, naturalmente que una clasificación arancelaria tiene mucho que ver el criterio sustentado por el Vista del reconocimiento.

En algunos casos se ha llegado a opinar, que como es un cú mulo de diferentes materias la Tarifa del Impuesto General de Importación, los Vistas de las Aduanas deberán de estar por especialidades, para que con ello aminoraran en mucho los problemas que necesariamente se le tiene que plantear con las inexactas clasificaciones a la Dirección General de Aduana, naturalmente que con -

el recurso correspondiente basado en el artículo 219 del Código Aduanero, es evidente que en muchos casos o que en algunas aduanas sea inoperante, o aún peor el hecho que por motivos del servicio no pueda proceder a tenerse en una aduana un personal tan grande a fin de darle especialidades, puesto que el Erario Federal en muchas ocasiones carece de los recursos económicos para ampliar el número de plazas administrativas.

Es evidente que en muchos de los casos de reconocimiento de mercancías en las Aduanas sea erróneo respecto de los criterios que se utilizan para determinar la exactitud respecto de una fracción arancelaria, dichos errores pueden ser tanto del particular como de la parte oficial.

Por lo que cuando el particular se inconforme con la clasificación del Vista del reconocimiento, puede tener o no la razón, y esa misma la tratará de probar, por el medio idóneo que en este caso es el recurso contenido en el artículo 219 del Código Aduanero, en el cual concede al particular un medio de defensa para que se pueda en el mismo presentar pruebas que fortalezcan la razón del particular, esas pruebas como ya antes lo dijimos pueden ser periciales, documentales y aún testimoniantes, etc.

Otra de las características del recurso del artículo 219, es el hecho que al interponer el particular el recurso, no podrá durante el trámite del mismo, retirar la mercancía que sea afectada a esa inexacta clasificación del recinto fiscal, cuando ésta requiera permiso de autoridad competente que haya salido del resul-

tado del reconocimiento, en caso que no requiera permiso la mercancía podrá salir bajo el pago en fianza de la fracción arancelaria declarada siempre y cuando se garanticen las prestaciones que resulten de la rectificación efectuada por el Vista, pero si éste último manifestara que la mercancía además de rectificarse la clasificación arancelaria requiere permiso de autoridad competente estará sujeta a la inexacta clasificación hasta la resolución que ponga fin en la esfera administrativa del recurso interpuesto por el particular.

Las modificaciones a que hace alusión respecto del artículo 159 del Código Fiscal de la Federación el artículo 219 del Código Aduanero son las siguientes:

1.- El escrito de inconformidad que presenta el particular lo deberá hacer ante la Aduana del conocimiento de la inexacta clasificación o bien ante la Dirección Gral. de Aduanas en 72 horas que correrán a partir de que surja dicha inexacta clasificación, término que es de criticarse.

2.- Cualquiera de las autoridades que recepcione el recurso de inconformidad fijará en un plazo de 15 días para que el interesado pueda presentar las pruebas necesarias que haya ofreciendo en el mismo.

C).- FORMA Y PLAZO PARA INTERPONER EL RECURSO DE INCONFORMIDAD, ARTICULOS 219 DEL CODIGO ADUANERO Y 159 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

El artículo 219 del Código Aduanero, expresa la forma escrita únicamente sin hacer mención de la oral para presentar el recurso que consigna el mismo por parte de los particulares.

Naturalmente que la forma de éste recurso deberá reunir los elementos necesarios a que hemos hecho alusión anteriormente respecto del mínimo de seriedad, aún cuando la forma del papel puede ser de la más común o usual para este tipo de trámites, que la escritura que contenga ya sea a mano o a máquina tendrá que ser en una forma clara, y precisando en dicho escrito los puntos de que se quiera hacer valer el recurrente para que asimismo la autoridad pueda resolver con certeza o el particular de otra manera se vería precisado a comparecer a fin de aclarar el recurso interpuesto por alguna obscuridad en su redacción.

La forma en cuanto al recurso que nos ocupa, no entraña una forma o formato especial pues no se consigna la especificación de la forma de la letra o el color o tipo de papel, pero sin embargo sí se desecha la forma verbal, esto es que cuando el particular en forma oral se inconforma ante la autoridad ésta a petición del particular en el mismo momento del reconocimiento tiene derecho a que se le examine y se le determine la razón de su dicho en una diligencia que de pie al mismo particular y también a

la autoridad administrativa para que pueda corregir su error en un fallo rectificatorio o ratificatorio.

El recurso escrito deberá ser acompañado, por las pruebas que el particular crea convenientes, o bien por lo menos dichas pruebas deberán consignarse en el cuerpo del escrito para que éste, al ser presentado ante la Aduana, sea agregado a las constancias relativas en el cual se integrarán con el original del pedimento de importación, además de que se tomarán las dos muestras necesarias debiendo recibir por parte de la Aduana instructora -- las pruebas ofrecidas y luego de tener integrado el sumario correspondiente se remitirá a la Dirección de Aduanas.

El plazo para poder interponer el recurso del 219 del Código Aduanero, es de 72 horas siguientes al reconocimiento de la mercancía, de las 72 horas, "estas deberán computarse como 8 horas diarias laborables o lo que es lo mismo 8 horas hábiles tal y como lo menciona el artículo 159 del Código Fiscal de la Federación (46).

(46) "Acuerdo No. 102-807 de 10 de diciembre de 1969, publicado en el Diario Oficial el día 19 del mismo mes y año, página 7679 de la Colección del Código Aduanero, de los Estados Unidos Mexicanos y disposiciones conexas primer tomo Información Aduanera de México, S.A."

D).- DESAHOGO Y CALIFICACION DE PRUEBAS

Cuando se intenta el recurso de inconformidad consignado en el artículo 219, deberá contener las pruebas necesarias a efecto de hacer valer su derecho, para proveer en un término de -- 10 días la autoridad lo conducente, para lo cual el interesado -- tendrá que aportar las pruebas necesarias, teniendo el particular como es lógico la carga de la prueba, o sea que el particular deberá constatarla a la autoridad ya sea con los peritos, testigos, o en el caso de haberlos proporcionado como prueba para que comparecieran algunas personas, el particular deberá exponer los medios necesarios para la localización de las personas, en razón de la misma naturaleza, que los datos que puedan obrar en el archivo oficial.

Si la naturaleza de las pruebas ofrecidas o por su desahogo, dependan de terceros, la autoridad considerará insuficiente el plazo de 15 días, éste podrá ampliarlo hasta por 3 meses.

E).- LA AUTORIDAD COMPETENTE PARA CONOCER Y RESOLVER EN EL
RECURSO DE INCONFORMIDAD.

El recurso administrativo de inconformidad en materia arancelaria es la facultad que expresamente confiere la Ley a la Dirección General de Aduanas para resolverlo, de tal suerte, la mencionada Dirección procede con los elementos que se hace allegar a juicio de la misma, los cuales servirán para plantearse el recurso en toda su extensión, naturalmente dentro del marco administrativo, dichos elementos que allegue el particular a la autoridad, y que la misma autoridad produzca, servirán para normar criterios con el fin principalmente de establecer si se causa o nó un agravio con el fallo emitido en primera instancia, determinando con ello si la persona tiene debidamente acreditada su capacidad para poder recurrir en recurso, el cual contenga la causa de los agravios y se haga valer en tiempo y forma, requisitos constitutivos, a fin de poder resolver del mismo y su resolución ser notificada personalmente al recurrente.

C A P I T U L O I V

DEL RECURSO GENERICO EN MATERIA ADUANAL

- a) Su procedencia.
- b) Segundo Reconocimiento (Artículos 223 y 224 del C.A.)
- c) Plazo y Forma para interponer al recurso.
- d) Autoridad competente para conocer y resolver el recurso.

El recurso consignado en el artículo 684 del Código Aduanero, es el recurso que constituye el resumen de los derechos del particular frente a la Administración aduanera, por preveer en su texto, que con excepción de los casos en que por disposición expresa deban conocer y resolver en segunda instancia otras autoridades administrativas, todas las resoluciones que dicten las oficinas aduaneras en cualquier fase de una operación, serán revisables por la Dirección General de Aduanas a solicitud del interesado -- cuando éste no estuviera conforme.

La procedencia de este recurso, es fácilmente determinable a la luz del propio artículo que establece las siguientes características:

- 1.- Que exista una fase de una operación, en la cual el interesado se puede inconformar. (Negativa del Jefe de la Oficina -- para admitir el permiso de la Sría. de Industria y Comercio respecto de una mercancía, y qu ésta negativa sea hecha por escrito).
- 2.- Que la Ley no determine tramitación especial, o recurso específico.
- 3.- Que el interesado tenga un interés directo y legítimo.
- 4.- Que la interposición del recurso de reconsideración -- se haga valer por escrito.

5.- Que el interesado deberá en un término de 15 días hábiles a aquel en que le sea notificado para interponerlo.

6.- Aplicación supletoria del artículo 159 del Código Fiscal Federal, en materia de prueba.

Cuando se habla de una fase de una operación aduanal en la cual el interesado puede inconformarse, se refiere a que esta fase aduanal, o sea la negativa por parte de la Administración a -- efectuarla, deberá ser notificada en forma personal conforme lo - determina el artículo 617 del Código Aduanero, consignando en el - citado artículo que toda resolución administrativa deberá ser no- - tificada al interesado, por ello en forma ambiciosa el legislador - al estatuir este recurso en el artículo 684 del Código Aduanero, - trató de evitar una posible fuga de derechos del particular, pre- - viniendo en esa forma la laguna en la Ley en cuestión, asegurando en - todas sus partes los derechos del particular ante el Código Adua- - nero, dentro del aspecto administrativo, no tomándose en cuenta - el aspecto contencioso en virtud que ésta esfera deberá tomarse - en un estudio que se haga al respecto por aparte.

Respecto que el interesado deba tener un interés directo - o legítimo el sujeto en éste caso puede ser también un tercero -- perjudicado respecto de los actos de administración Aduanera en - alguna fase de las operaciones que se tramiten, por lo que tam- - bién debemos entender que ese interés deberá justificarse en tra- - tándose de una forma legítima para poder interponer el recurso, - naturalmente que el interesado o recurrente en este caso, deberá-

acreditar ante la autoridad Aduanera la personalidad con la cual reclame o interponga su inconformidad, conforme lo establece el Código Fiscal de la Federación.

Respecto de la interposición del recurso deberá ser en forma escrita y cumplimentando los supuestos del artículo 159 del Código Fiscal de la Federación.

Los casos en que procede el recurso señalado son las siguientes:

a).- Cuando el empleado Aduanal que efectúa el reconocimiento de la mercancía objeto de la Operación Aduanal, no admita como válido el permiso de la Sría. de Industria y Comercio.

b).- Para los casos en que se practiquen segundos reconocimientos y los interesados no estén acordes con la fracción arancelaria señalada en segunda instancia en virtud de que sea diversa a la declarada en el pedimento del despacho.

c).- Para los casos en que el particular se oponga a la ejecución del fallo.

B).- SEGUNDO RECONOCIMIENTO (ARTICULOS 223 Y 224 DEL C.A.)

Para la interpretación del artículo 684 podríamos ver cual es la forma excepcional de la que habla, pues tenemos entendido - que todas las posibles sanciones e infracciones al Código Aduanero tienen su forma determinada para interponer el recurso correspondiente, naturalmente que como se dijo éste artículo reviste -- características de suma importancia en virtud que el particular - queda perfectamente asegurado respecto de sus derechos e intereses frente a la Administración, ahora bien, podremos sacar por exclusión, procede, en los casos en que puede interponerse este recurso, es cuando un permiso de la Secretaría de Industria y Comercio no lo admita la autoridad aduanera para amparar la mercancía que presupone el permiso en el trámite aduanal, ante ésta negativa -- del empleado de la Aduana motiva al particular para interponer -- este recurso, ahora bien no es común dentro de la práctica que se presente tal situación, pero sin embargo sigue incómodo para que el particular pueda utilizarlo;

Este artículo también está cumpliendo con el círculo de -- control de los actos propios de la administración, respecto de la revisión en los procedimientos administrativos de los subordinados, cumplimentando en esta forma el ejercicio de autoridad, o -- bien diríamos la obligatoriedad por parte del estado de producir sus actos respaldados en un marco de legalidad con estricto apego a la ley que se ejerce, esos actos de competencia de la administración pública en un sentido estricto como en el caso que nos ocupa es la legislación aduanera.

En cuanto determina el citado artículo 684 que no se tenga trámite especial en la Ley, es como se deja entrever el espíritu del legislador, influenciado por normas éticas y humanas para --- darle defensa, tan excepcionales al particular; pues la indefen-- sión del particular causaría grandes trastornos a la libertad del individuo, y como repercusión al propio estado, por ello uno de - los valuartes inegables en nuestra constitución es la libertad -- entendida con extricto apego a que nadie sin derecho pueda coar-- tarla menos aún para la defensa de ésta ante los Tribunales tanto Civiles, Penales o como en la Jurisprudencia a hecho extensiva -- agregada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que - también los órganos administrativos ante quienes se presente el particular, por estas razones es de capital importancia detener-- se al estudio específico de éste artículo, que como se ha dicho - en repetidas ocasiones lo han utilizado los particulares excepcio-- nalmente, no habiendose dado cuenta a la fecha de su utilidad por la magnitud que encierra el mismo, por lo que habría que dictami-- nar respecto al mismo si es realmente un recurso de revisión o de revocación, para este análisis verifiquemos que el Código Aduane-- ro en vigor establece que sea resuelto por la Dirección General - de Aduanas, siendo propiamente un recurso de los llamados jerár-- quicos pues con ello el Superior determina los posibles errores - en los que pudo haber incurrido el inferior, o bien si tiene la - razón a la luz de los razonamientos que exponga en su recurso el particular, con las pruebas que presente considerándolas para el-

cotejo con los documentos y con las observaciones que en la Aduana que hizo la negativa para establecer con ello las causas en -- primer lugar de su procedencia, y en segundo para que, la Direc-- ción entre el estudio de lo que expone.- Este tipo de recursos -- jerarquicos tratar de impedir un cúmulo de actos arbitrarios de-- que son objeto en múltiples ocasiones los particulares y por ello trató en este recurso del artículo 684 de ampliar el derecho del particular a establecer en una forma legal las inconformidades -- respecto a esos actos arbitrarios de autoridad, concediéndole con ello ventajas que en la actualidad el particular poco ha utilizado.

C) .- PLAZO Y FORMA PARA INTERPONER EL RECURSO.

El recurso del artículo 684 del Código Aduanero establece - que deberá interponerlo el particular que sea directa o indirectamente afectado en sus intereses. Por otra parte pues conocemos que además en materia fiscal en la gestión de negocios esta acreditación de personalidad es con el fin de saber la autoridad, si el -- particular que interpuso el recurso administrativo, es, la persona indicada para hacerlo, en esa calidad acreditaría que está sufriendo un perjuicio en sus derechos, en su patrimonio, respecto de los trámites aduanales en los que tenga que ver, ahora bien este recurso deberá presentarse ante la Aduana que conozca del problema o -- sea donde se haya suscitado, el término para interponerlo corre a partir de la fecha en que la autoridad aduanera haya notificado al particular el acto que lo perjudique, en un término de 15 días con tados a partir del siguiente en que le haya sido notificado podrá interponerlo, porque además en menester referirse a que este plazo es inexorable y fatal, precluyendo su derecho.

E).- AUTORIDAD COMPETENTE PARA CONOCER Y RESOLVER DEL RE--
CURSO.

Es característico que en los años 1929 a 1932 a la fecha -- los recursos de tipo administrativo (en nuestro país), sean resueltos por la autoridad de quien emanan los actos administrativos, y en este caso no podía quedar fuera de esta situación la Dirección General de Aduanas en virtud de que el propio Código Aduanero determina en su artículo 616 que la autoridad que debe conocer de -- los recursos es la propia Dirección, los recursos que se interpongan en contra de los procedimientos aduaneros, hay que hacer especial significación que estos recursos son dentro de la esfera administrativa, esto es que el recurso de interpone en contra de -- una resolución dictada por autoridad administrativa inferior, con respecto a la competencia para conocer por el superior jerárquico a efecto de que éste lo resuelva, el sistema actual que rige en -- México, de este tipo de recursos es el de control administrativo-- para los efectos de que la autoridad superior sea la controladora de los procedimientos administrativos de que son objeto los particulares en las oficinas de despacho de mercancías, también este-- control se extiende a los procedimientos officiosos, o sea, que no nada mas la Dirección de Aduanas revisa los actos a petición de -- parte sino que congruente con el control administrativo lo hace -- en forma officiosa de los procedimientos en los cuales no hay re-- curso interpuesto, con base en lo anterior nótemos que el recurso

se puede tramitar ante la propia Dirección como lo establece el artículo previamente citado, siempre y cuando no exista procedimiento especial para algún acto que se dice impugnar el propio Código.

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

PRIMERA.- Contemplando el recurso administrativo a la luz de la progresión histórica, se nos muestra como una exigencia legal con un mínimo de formalidades, encuadrada en el Derecho positivo de nuestro país, en la defensa del interés público que así lo exigía como mínimo para garantizar el bienestar común dentro de la administración pública.

SEGUNDA.- Sin embargo, al anterior ha de verse que para la implantación en el Derecho Administrativo del recurso de inconformidad, fué necesario por parte de la Administración crear un procedimiento propio a cada autoridad para la solución del mismo, sin que éste en la actualidad proceda a rectificar realmente la actuación de la autoridad administrativa de quien emanó el acto.

TERCERO.- Es entendible que el recurso administrativo, por ende, debe desprenderse de la Ley sustantiva en la que se le dió acomodo en un inicio, para así instalarse en el estadio que le corresponde, como lo debe ser en una Ley adjetiva, en la actualidad en nuestro derecho positivo se encuentran aunadas en un sólo cuerpo de Leyes. Esta pretensión sería de múltiples beneficios, el primero conciliatorio respecto de los demás derechos en nuestro régimen general de Derecho, motivados en las situaciones que sí existen en otras ramas legales una Ley sustantiva como lo son los Códigos Civiles, Penal y de la parte adjetiva los correspondientes o sean Códigos de Procedimientos Civiles, de Procedimientos Penales, correspondiéndoles a cada una de estas leyes estadios adecuados de nues-

tra legislación.

CUARTO.- Bien podría integrarse un Código de Procedimientos que englobara todas las materias administrativas con los procedimientos, dividiendo dentro del mismo las competencias respectivas a las Autoridades tanto Federales como Comunes, promoviéndose con ello un Código de Procedimientos Administrativos General, para mayor conocimiento entre los particulares de los Derechos a los que se pueden acoger, en un estado de Derecho donde la Autoridad Administrativa actúa hasta donde se lo ordena la Ley y el particular puede objetar la inexacta aplicación de la misma.

QUINTO.- Al unificarse en materia administrativa todos los recursos, se tendría, además, como beneficio la unificación de los plazos y términos, para la presentación del recurso, la jerarquización del mismo en recurso de inconformidad, de revocación bien de reconsideración, así también como de los nombramientos de peritos y otros tantos problemas que se pudiesen resolver, en general, un procedimiento propio y autónomo a los criterios de cada autoridad administrativa que en muchos de los casos difieren entre si en estos puntos, en virtud que la mayoría de los recursos administrativos diseminados en varias leyes y Códigos se guían por la supletoria de la norma adjetiva en la que están.

SEXTO.- En el aspecto del recurso de inconformidad en materia Aduanal, correspondería para el beneficio de una mejor técnica jurídica como primer paso agrupar los recursos en un solo capítulo, y no tenerse diseminados estos en diferentes títulos del Código -

Aduanero, para establecerse un capítulo propio que los circunscriba y con ello uniformar en debida forma los criterios, estableciéndose un cuadro legal mas apropiado para la actividad administrativa.

SEPTIMO.- El congregar en un sólo título los recursos administrativos diseminados en el Código Aduanero, sería el primer paso a seguir en debida forma para que las normas adjetivas fueran separadas de las sustantivas aún en un mismo cuerpo de Ley, para que después de cree un Código específico para los recursos y procedimientos aduanales, y con ello volver al espíritu real del legislador que instauró el recurso administrativo como un controlador de los posibles errores que pudiese cometer la autoridad administrativa en contra del particular, probeyendo a este último, de un instrumento legal capaz de satisfacer la ejecución de la Ley en forma debida.

OCTAVO.- La aplicación de que al resolverse el recurso de inconformidad por la autoridad administrativa es conforme a la Ley, por lo que ésta al hacerlo no está juzgando, sino aplicando la Ley, a la luz de una resolución anterior que el particular objeta con base en la misma Ley, verificando el funcionario la exacta aplicación de la norma para reconsiderar su actitud anterior en una nueva resolución, con base en estos factores, que existiendo en todo momento un particular inconforme de una resolución emanada por una autoridad administrativa, proyectándose ante la observancia misma de la Ley dentro de un procedimiento meramente administrativo.

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

I.- TRATADOS Y MONOGRAFÍAS.

- BIELSA RAFAEL "COMPENDIOS DE DERECHO FISCAL", III Tomo, Edición De Palma.
BUENOS AIRES, ARGENTINA 1952.
- BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO "DERECHO PROCESAL FISCAL"
EDICIONES ROBREDO, MEXICO 1964.
- BURGOA, IGNACIO "GARANTIAS INDIVIDUALES".
EDITORIAL PORRUA, 5a. EDICION.
MEXICO, 1968.
- CARRILLO FLORES, ANTONIO "LA DEFENSA DE LOS PARTICULARES
FRENTE AL ESTADO".
MEXICO, 1939.
- DE PINA, RAFAEL "DICCIONARIO DE DERECHO"
EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1960.
- DE LA ROSA Y VELEZ, SERGIO "EL CONTRABANDO ILICITO ADMINISTRATIVO
Y PENAL".
TESIS 1970.
- DIEZ, MANUEL "EL ACTO ADMINISTRATIVO"
EGA. EDICIONES, BUENOS AIRES, 1961.
TEA.
- FERNANDEZ LALANNE, PEDRO. "DERECHO ADUANERO"
EDITORIAL DE PALMA, BUENOS AIRES ARGENTINA, 1966.
- FRAGA, GABINO "DERECHO ADMINISTRATIVO"
ONCEAVA EDICION, PORRUA, MEXICO-1966.
- GARCIA OVIEDO, CARLOS "INSTITUCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO".
SEVILLA, 1927.

- GONZALEZ, PEREZ, JESUS "DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO"
SEGUNDA EDICION, TOMOS I y II
EDITORIAL INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITI-
COS
MADRID, ESPAÑA 1967.
- GORDILLO, AGUSTIN "PROCEDIMIENTOS Y RECURSOS ADMINISTRATI-
VOS".
EDITOR JORGE ALVAREZ, BUENOS AIRES, AR-
GENTINA, 1964.
- ESCOLA, JORGE H. "TRATADO TEORICO PRACTICO DE LOS RECUR-
SOS ADMINISTRATIVOS"
EDICIONES DE PALMA, BUENOS AIRES, ARGEN-
TINA 1967.
- LOMELI. CEREZO, MARGA-
RITA. "EL PODER SANCIONADOR DE LA ADMINISTRA-
CION PUBLICA".
MEXICO 1960.
- MARGAIN MANAUTOU,
EMILIO "DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO",
2a. EDICION, UNIVERSIDAD AUTONOMA DE --
S.L.P. MEXICO, 1969.
- MONTORO PUERTO, MIGUEL "LA INFRACCION ADMINISTRATIVA, CARACTE-
RISTICAS, MANIFESTACIONES Y SANCION".
EDICIONES NAUTA, BARCELONA ESPAÑA, 1965.
- NAVA NEGRETE, ARTURO "DERECHO ADMINISTRATIVO" 1969.
MEXICO.
- OLIVO AMOROS "EL AGENTE ADUANAL EN MEXICO".
PUBLICACIONES DE LA ACADEMIA MEXICANA -
DE DERECHO FISCAL" 1968. MEXICO.
- PALLARES, EDUARDO. "DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL".
EDITORIAL PORRUA, 1966, MEXICO.

- SALAZAR GRIS, ARISTIDES "UNION ADUANERA E INTEGRACION LATINOAMERICANA".
TESIS PROFESIONAL 1970, MEXICO.
- SAYAGUEZ LASSO, ENRIQUE "DERECHO ADMINISTRATIVO".
MONTEVIDEO, URUGUAY. 1963.
- SERRA ROJAS, ANDRES "DERECHO ADMINISTRATIVO". 4a. EDICION.
EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1968.

II.- LEGISLACION.

"CONSTITUCION POLITICA MEXICANA".

"CODIGO ADUANERO".

"CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION".

"LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS -
DE ESTADO".

III.- VARIOS.

ACUERDO No. 102-807.- 10 de diciembre -
1969, publicado "DIARIO OFICIAL DEL día
19 del mismo, página 7679 de la Colec--
ción de Código Aduanero, ler. Tomo In--
formación ADUANERA DE MEXICO, S.A."
Tomos I pág. 1552 y XX pág. 38 del SEMA
NARIOJUDICIAL DE LA FEDERACION, (S.C.J.
N.).