

250  
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"EL SECUESTRO ADMINISTRATIVO Y EL  
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE  
INVESTIGACION Y AUDIENCIA"

T E S I S

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

MARIA ESTHER FLORES MONDRAGON



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Cd. Universitaria

1990



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **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 está 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.

**" EL SECUESTRO ADMINISTRATIVO Y EL PROCEDIMIENTO  
ADMINISTRATIVO DE INVESTIGACION Y AUDIENCIA "**

**I N T R O D U C C I O N .....3**

**C A P I T U L O   I**

**ANALISIS JURIDICO DEL SECUESTRO ADMINISTRATIVO.**

**1.- Concepto de secuestro administrativo.....6**  
**2.- Naturaleza jurídica del secuestro administrativo.....19**  
**3.- Atribuciones de las autoridades hacendarias en  
materia de secuestro administrativo.....24**

**C A P I T U L O   II**

**ANALISIS JURIDICO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO  
DE INVESTIGACION Y AUDIENCIA.**

**1.- Concepto de procedimiento administrativo.....37**  
**2.- Estructura del procedimiento administrativo de  
investigación y audiencia.....43**  
**2.1.- Iniciación del procedimiento.....43**  
**2.1.1.- Supuestos jurídicos que regula la Ley Aduanera....43**  
**2.1.2.- Incoación del procedimiento.....51**  
**2.2.- Desarrollo del procedimiento.....68**

2.3.- Resolución al procedimiento administrativo de investigación y audiencia.....	79
3.- Autoridades competentes para tramitar y resolver el procedimiento administrativo de investigación y audiencia.....	86
4.- Medidas provisionales aplicables al procedimiento administrativo de investigación y audiencia.....	91

### C A P I T U L O    I I I

#### PROBLEMATICA JURIDICA DEL SECUESTRO ADMINISTRATIVO Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INVESTIGACION Y AUDIENCIA.

1.- Nociones generales de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	104
2.- Criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa en relación al secuestro administrativo en el ámbito aduanal.....	118
3.- Inconstitucionalidad del artículo 123 Bis de la Ley Aduanera vigente.....	125
4.- Medios de defensa del particular en contra del secuestro administrativo en materia aduanera.....	133

C O N C L U S I O N E S.....	140
------------------------------	-----

B I B L I O G R A F I A.....	144
------------------------------	-----

## INTRODUCCION

La iniciativa de este trabajo de tesis se hizo a instancias de las diversas dudas que en relación al procedimiento administrativo de investigación y audiencia se presentaban continuamente en la práctica cotidiana y, más aún cuando queriendo consultar tanto la doctrina como la legislación aduanera encontramos con que ésta era tediosa y muy ambigua, siendo éste último uno de los principales obstáculos al cual nos enfrentamos en el desarrollo de ésta investigación, sin embargo a pesar de todo ello nuestro principal anhelo era el concluir dicho trabajo de la mejor forma posible logrando en su mayor parte los objetivos trazados al inicio del mismo.

Como ya ha quedado señalado el procedimiento administrativo de investigación y audiencia engloba diversos problemas entre los cuales encontramos lo siguientes: larga duración en la tramitación del mismo;

vicios de procedimiento que en su mayoría son fomentados tanto por la autoridad como por los particulares, teniendo desde luego cada uno de ellos diversas justificantes para dicho actuar; otro problema al cual nos enfrentamos es el referente al *secuestro administrativo*, el cual en ocasiones es equiparado como sinónimo del *embargo*.

El *secuestro* es una figura jurídica bastante interesante debido a que su aplicabilidad varía dependiendo del área en que se maneje. Para llevar a cabo su estudio fue necesario abarcar diversas doctrinas cuyas ideas sirvieron de base para poder conceptualizar a esta figura tan controvertida. El determinar en qué fase del procedimiento administrativo de investigación y audiencia se decretaba el *secuestro administrativo* era una tarea difícil debido a que en la legislación aduanal dicha situación no es muy clara, esto motivo incluso a que en el título de la tesis se tuviera que agregar una conjunción copulativa "y", a modo de separación, considerando que en ocasiones íbamos a encontrar que el *secuestro administrativo* era practicado antes de que se llevara a cabo la

notificación del inicio del mencionado procedimiento.

La aplicación de esta medida afecta la esfera jurídica del particular debido a que dentro del marco constitucional no se encuentra regula la posibilidad de la autoridad de efectuar el secuestro, y si bien es cierto que la Ley Aduanera, su Reglamento, y el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público facultan a la autoridad para decretar tal medida esto no es óbice para que dichos ordenamientos vayan más allá del contenido de la norma constitucional.

## I.- ANALISIS JURIDICO DEL SEQUESTRO ADMINISTRATIVO

### 1.- CONCEPTO DE SEQUESTRO ADMINISTRATIVO

Consideramos importante que en el presente apartado se defina a la figura jurídica sujeta a estudio, puesto que será la base de sustentación en la que gravitará los diversos comentarios que se formulen al respecto conforme a la manera en que se encuentra regulada dicha figura en nuestra legislación fiscal y la problemática que presenta en el momento de decretarse ésta por parte de la autoridad en contra de los bienes del particular.

Por otro lado, debido que la figura del *sequestro administrativo* ha sido poco analizada en la doctrina del Derecho Fiscal, empezaremos por remitirnos al Derecho Privado en primer término y, con posterioridad, lo haremos al Derecho Administrativo, para concluir con una noción que sea de utilidad para el desarrollo de este trabajo de investigación.

De acuerdo con lo anterior, tenemos que Rafael de Pina define al *secuestro* como la "providencia con que se tiende a impedir a un deudor (o de quien se afirma de que lo es), que derroche o sustraiga en daño del acreedor (o que se afirma serlo) los bienes que en hipótesis son objeto de ejecución por expropiación (y que se constituyen en este sentido la garantía genérica del crédito)"(1).

Por su parte, para Joaquín Escriche el *secuestro* es el "depósito que se hace de una cosa litigiosa, hasta que se decida a quien pertenece" (2); la Enciclopedia Jurídica Omeba lo define como la "medida cautelar que consiste en la aprehensión judicial y depósito de la cosa litigiosa o de bienes del presunto deudor a fin de asegurar la eficacia del embargo y el eventual resultado del juicio"(3). Entre

- (1) Pina, Rafael de.- Diccionario de Derecho, Décimocuarta edición aumentada y actualizada, Ed. Porrúa, S. A., México 1966, pág. 430.
- (2) Escriche, Joaquín.- Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, Segunda reimpresión, Editora e Impresora Norbajacalifornia Ensenada, B. C., México 1974, pág. 1450.
- (3) Enciclopedia Jurídica Omeba, Primera edición, Editorial Driskill, S. A., Argentina 1966, pág. 247, Vol. XXV.

diversos autores españoles podemos señalar el concepto que nos da Jorge Carreras, en el sentido de que... "Entendemos por depósito judicial o secuestro la tenencia de unos bienes muebles o semovientes, afectados a una ejecución por persona distinta al ejecutante, para guardarlos y retenerlos a disposición del Ejecutor hasta que este ordene su entrega a otra persona" (4).

De los anteriores conceptos, tomados del Derecho Privado el *Secuestro* es entendido como un depósito, pero en ocasiones esté llega a confundirse con la figura jurídica del embargo. En relación a este punto Eduardo Pallares comenta... "tanto en la ley como en la práctica se emplea la palabra secuestro como sinónimo de embargo, pero con más propiedad el secuestro implica siempre la existencia de un depósito, cosa que no sucede siempre con el embargo" (5). Reafirmando esta postura, Fernando Martín Alcaraz, al

- (4) Carreras, Jorge. - El Embargo de Bienes, Primera edición, José Bosch-Editor, S. A., España 1937, pág. 431.
- (5) Pallares, Eduardo. - Diccionario de Derecho Procesal Civil, Decimoquinta Edición, Ed. Porrúa, S. A., México 1969, pág. 719.

hablar del embargo, señala que... "En determinadas situaciones este aseguramiento consiste en el secuestro de los bienes o sea un depósito judicial. Resulta pues, que embargo y secuestro civiles en su concepto se emplean como sinónimos en nuestra legislación civil, aunque se ha visto existen diferencias enormes entre una y otra institución, pues el secuestro es considerado por nuestro Código Civil como un depósito judicial que estará sujeto a las resultas del juicio, entregándose la cosa secuestrada a la parte que haya demostrado tener derecho a ella, en tanto que el embargo es una medida de seguridad en cuanto se refiere al cumplimiento de una obligación" (6).

Carnelutti difiere grandemente de este pensamiento, debido a que encuadra al secuestro dentro del llamado Procedimiento cautelar, indicando que la "custodia preventiva o cautelar toma tradicionalmente el nombre de secuestro" (7).

- (6) Marín Alcaraz, Fernando. - Confiscación, Decomiso y Secuestro Administrativo, Tomo Profesional, México 1962, pág. 81.
- (7) Carnelutti, Francisco. - Instituciones de Proceso Civil, Quinta Edición, Ediciones Jurídicas Europa-América, Argentina 1960, pág. 219, vol. III.

Ahora bien, dentro del ámbito del Derecho Administrativo el *secuestro* toma otro matiz, debido a que la esencia primordial de esta figura va a ir compaginada con el cumplimiento de una obligación fiscal, es decir, el pago de los tributos que deben efectuar tanto las personas físicas como las personas morales, de acuerdo a lo establecido por el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por tanto, una forma de garantizar el pago del crédito fiscal lo constituye el *secuestro* en la vía administrativa.

Para una mejor conceptualización de esta figura consideramos conveniente hacer la cita de diversos autores administrativistas y fiscalistas y lo que cada uno de ellos entiende por *secuestro*, para posteriormente hacer una apreciación más completa que nos pueda servir de base en materia aduanera.

Miguel Fenech establece que el *secuestro* es la "ejecución forzosa, tendiente a lograr la satisfacción del acreedor cuando no lo ha conseguido a través de la prestación del deudor, y es necesario

conseguir aquella satisfacción, independientemente de la voluntad del obligado y venciendo toda su contraria voluntad"(8); Sergio Francisco de la Garza indica al respecto que éste es "una institución procesal mediante la cual se sujetan bienes de la responsabilidad de una deuda vencida y no satisfecha, garantizándola incluso cuando se trámita la propiedad de los bienes embargados"(9); por último, Germán Alejandro Guerrero Castell, siguiendo a Francisco Lerdo de Tejada, señala que el *secuestro* es "una medida de seguridad o providencia que emplea la autoridad en vía de urgencia para lograr el cumplimiento de la obligación fiscal, en virtud del incumplimiento de un mandato o imposición - ya que durante el término legal no se ha hecho efectivo un derecho del fisco- o bien, para evitar que el deudor oculte o dilapide sus bienes en perjuicio del patrimonio del Estado"(10).

- (8) Fonech, Miguel. - Derecho Procesal Tributario, Primera edición, Librería Bosch, España 1940, pág. 12.
- (9) Garza, Sergio Francisco de la. - Derecho Financiero Mexicano, Decimocuarta Edición, Ed. Porrúa, S. A. México 1980 pág. 577.
- (10) Guerrero Castell, Germán Alejandro. - El Secuestro de bienes en la vía administrativa para garantizar el interés fiscal, Tesis Profesional, México 1980, pág. 43.

En palabras de Jesús Alberto Sánchez González se puede definir al *secuestro en vía administrativa* como la "desposesión de un bien, realizada por la autoridad administrativa-fiscal, a una persona física o moral que haya sido previamente requerida de pago con motivo de un crédito fiscal, a fin de garantizar la efectividad de dicho crédito, designándose, en el momento de realizarse dicho secuestro un depositario"(11).

El Código Fiscal de la Federación vigente hasta el año de 1982, comprendía un capítulo específico denominado "*Secuestro Administrativo*", en cuyo artículo 112 fracción IV se establecía que operaba: "El aseguramiento de bienes en la vía administrativa de ejecución...IV.- Cuando, al realizarse actos de inspección se descubran negociaciones, vehículos u objetos, cuya tenencia, producción, explotación, captura, transporte o importación deba ser manifestada a las autoridades fiscales o autorizada por ella, sin

(11) Sánchez González, Jesús Alberto.- El Secuestro Administrativo, Tesis Profesional, México 1981, pág. 76.

que se hubiese cumplido con la obligación respectiva"(12). Cuando se planteaba este supuesto se procedía al secuestro inmediato de dichas negociaciones, vehículos u objetos. Abundando en lo anterior, Jesús Alberto Sánchez González afirma..."esa es una providencia de soberanía que faculta a la administración pública, la que junto con una declaración de certeza derivada de flagrante descubrimiento del incumplimiento de obligaciones fiscales. En este supuesto queda encuadrada la materia de aduanas y registro federal de vehículos donde se secuestran continuamente mercancías y vehículos respectivamente para asegurar el interés fiscal"(13).

Resulta interesante tal cuestionamiento, tomando en cuenta que en el dispositivo legal antes citado se daba una intervención más clara a la materia aduanera, cosa que actualmente no se precisa; independientemente a todo ello, debe quedar claro que el *secuestro en la vía administrativa* gira en torno a

(12) Código Fiscal de la Federación, Vigésima novena edición, Ed. Porrúa, S.A., México 1981, pág. 68.

(13) Sánchez, op. cit., pág. 77.

la salvaguarda que se haga del interés fiscal, es decir, que la finalidad del secuestro consiste en la "afectación legal o voluntaria de bienes muebles para que el producto de su venta se aplique al pago de la deuda que garantiza en el caso de que el deudor no cumpla con su obligación de cumplirla"(14).

Por lo que se refiere a la materia aduanera el *secuestro* es considerado como una de las formas de afectación aduanera, entendiéndose como la "facultad del Fisco-Aduanas para disponer de las mercancías que no han satisfecho oportunamente el pago de los derechos, impuestos y demás gravámenes adeudados con ocasión de su paso a través de las fronteras del territorio aduanero"(15). Esto viene aunado a que lo que responde directa y preferentemente por el cumplimiento de las obligaciones y créditos fiscales que se generan por el acto de entrada y/o salida del territorio nacional, son las mercancías, esto lo

(14) Guerrero, op. cit., pág. 40.

(15) Carvajal, Máximo. - Derecho Aduanero, Segunda edición, Ed. Porrúa, S. A., México 1965, pág. 303

encontramos incluso previsto en el artículo 45 de la Ley Aduanera.

Esta es la parte que consideramos variante en el ámbito aduanero, ya que el secuestro es llevado a cabo como una medida cautelar, en tanto la autoridad comprueba que las personas físicas y morales han cumplido con sus obligaciones fiscales. Aquí el pago del tributo no es lo único que se tratará de verificar sino tan sólo es uno de los diversos requisitos que el contribuyente debe de observar para que la autoridad este en aptitud de dar por satisfechas las obligaciones y los créditos fiscales a cargo de los particulares.

En párrafo anteriores señalamos, que en la doctrina civilista el secuestro es utilizado como sinónimo de Embargo, detalle que ocurre también en materia aduanera. Para comentar tal situación, consideramos importante hacer notar, que en ámbito administrativo-fiscal, el secuestro es encuadrado dentro del denominado Procedimiento Administrativo de Ejecución, como una de las formas de hacer efectivo el crédito fiscal en caso de incumplimiento por parte del particular.

Para que pueda dar inicio dicho procedimiento debe de haber, por un lado, un crédito fiscal determinado el cual ha sido previamente requerido de pago y, por otro encontramos que una vez hecho exigible el crédito y si el particular no se presenta voluntariamente a hacer el pago, surge entonces el problema de cómo el Estado o Fisco deberá de proceder para obtener la satisfacción de dicha obligación, es aquí donde se aplicará la conocida "Ejecución Forzosa".

Apoyándonos en Fernando Martín Alcaraz trataremos de centrar esta idea en las siguientes líneas..."El Estado lleva a cabo el cobro del impuesto, así como de las medidas que adopta para asegurar su realización, no en uso de una facultad sometida al régimen de derecho privado, sino en ejercicio de un conjunto de atribuciones que las leyes impositivas reglamentan y que indiscutiblemente tienen el carácter de autoritarias en cuanto a que son claras manifestaciones de la más alta soberanía del Estado<sup>16</sup>. Es así como puede justificarse la postura

(16) Martín, op. cit., pág. 80.

del Estado para efectuar el cobro del crédito fiscal en caso de incumplimiento.

Ahora bien, regresando al comentario original, en materia aduanera el *secuestro* es llevado a cabo más bien como una medida cautelar, en tanto la autoridad comprueba que el particular a dado cumplimiento a las obligaciones fiscales que la misma Ley Aduanera prevé llegando así a considerar que es más bien dentro de las facultades de fiscalización en donde se puede ubicar a dicha figura jurídica.

Por otro lado, Sergio Francisco de la Garza, señala que el "*secuestro* puede realizarse con fines de ejecución de un crédito fiscal que no ha sido pagado afirmando por tanto, que dicha figura jurídica es uno de los más eficaces medios de apremio para el cumplimiento de las obligaciones tributarias, sin embargo, puede producirse el secuestro, no para hacer posible el pago del crédito en la vía forzosa, sino para impedir que se continúe cometiendo una violación a la ley, en cuyo evento el secuestro de los objetos

tiene la naturaleza de un medio de apremio por sí mismo" (17).

Como corolario de todo lo hasta aquí razonado y para efecto de continuar con el desarrollo del presente estudio de investigación, se debe de tener al secuestro administrativo como aquella medida cautelar que decreta la autoridad hacendaria cuando presume que no se han cumplido con las obligaciones fiscales en materia de importación y que subsiste hasta en tanto se resuelva el procedimiento específico que establece al respecto la Ley Aduanera.

(17) Garza, op. cit., pág. 766.

2.- NATURALEZA JURIDICA DEL SEQUESTRO  
ADMINISTRATIVO.

Tal como ya quedo expuesto en el punto que antecede, el *secuestro* de mercancías o vehículos en materia aduanera es una medida precautoria o cautelar que decreta la autoridad hacendaria, tomando en cuenta el interés que tiene en que se de cabal cumplimiento a las obligaciones fiscales que se disponen en la Ley Aduanera y las cuales se relacionan intimamente con un procedimiento específico contemplado por el mismo ordenamiento legal a través del cual se determinará la responsabilidad de los particulares, este procedimiento es el denominado Procedimiento Administrativo de Investigación y Audiencia.

Así tenemos que el *secuestro administrativo* es un acto de molestia, él cual es realizado bajo dos modalidades dependiendo del momento en que éste sea efectuado por la autoridad hacendaria competente en el citado procedimiento administrativo, dichas modalidades son las de provisional o definitivo.

Se debe hacer notar que en nuestra legislación aduanal vigente existe una confusión de fondo por lo que respecta a la regulación tanto del secuestro como del embargo ya que conforme a lo previsto en el numeral 123 del ordenamiento en comento se establece en la fracción III que la autoridad deberá de proceder al embargo de las mercancías extranjeras cuya legal importación o estancia en el país no se compruebe y siempre y cuando se den los requisitos que para el caso prevé la fracción IV del mismo numeral, en esta se señala que si el valor de las mercancías no excede de treinta mil pesos, y el tenedor o propietario de las mismas demuestra tener en el país casa habitación o un lugar fijo en el que desempeñe una actividad permanente, se le nombrará depositario de las mismas.

Sin embargo, en la fracción siguiente se establece que cuando el valor de las mercancías exceda de treinta mil pesos, y el tenedor o propietario de las mismas no demuestra tener en el país casa habitación o un lugar fijo en el que desempeñe una actividad permanente o se trate de mercancías de importación

prohibida o restringida la autoridad procederá a secuestrar dichas mercancías así como los medios de transporte en que éstas sean conducidas, haciendo desde luego constar en un acta las circunstancias y las condiciones de las mercancías en el momento de ser aseguradas por la autoridad.

Lo anterior significa que el tratamiento que la Ley Aduanera les da a las figuras del *secuestro administrativo* y el *embargo* es en esencia el de meras medidas precautorias y cuyas diferencias van a radicar esencialmente en los requisitos que se establecen en las fracciones IV y V del artículo 123, más no propiamente lo que la doctrina tanto de Derecho Privado como de Derecho Público han establecido para ambas figuras jurídicas.

Por lo que corresponde al embargo dentro del ámbito fiscal, éste es considerado como una medida para garantizar el cumplimiento de los créditos fiscales determinados y que el particular no ha cubierto, en otras palabras, podemos definir al embargo como aquel acto que se ejecuta con la sustracción de bienes del

deudor con la simple finalidad de satisfacer el cumplimiento de una deuda.

En relación a dicha figura, ésta se encuentra prevista en el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación dentro del denominado Procedimiento Administrativo de Ejecución, siendo llevado a cabo de manera ejecutoriada cuando a juicio de la autoridad hubiere peligro de que el obligado se ausente, enajene u oculte sus bienes o realice cualquier maniobra tendiente a evadir el cumplimiento del crédito fiscal, debiéndose hacer notar que esto sería antes de la fecha en que dicho crédito este determinado o sea exigible.

Como se puede desprender de lo anterior la figura jurídica del embargo se encuentra relacionada con el cumplimiento del pago del crédito fiscal determinado o a punto de determinarse, con mayor razón, en el caso de que se exija el pago de los mismos cuando no hayan sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la Ley se hará efectivo su cobro a través del ya citado procedimiento administrativo de ejecución, lo que implica naturalmente un embargo precautorio.

Por lo que concierne al *secuestro administrativo*, éste constituye la desposesión provisional de un bien en tanto se verifica por parte de la autoridad, a través del procedimiento administrativo de investigación y audiencia, el exacto cumplimiento de todas las obligaciones inherentes a la importación de mercancías de comercio exterior, lo cual se encuentra a resultas del citado procedimiento.

En este orden de ideas el legislador tomo en consideración la verdadera naturaleza jurídica del *secuestro administrativo*, tal como lo podemos encontrar en el contenido del artículo 123 fracción V de la Ley Aduanera, la cual ya ha sido comentada en párrafos anteriores de éste apartado. Sin embargo el legislador desnaturalizó a la figura del embargo al considerar a contrario sensu el contenido de la fracción V del citado precepto legal, puesto que se dice que se embargarán las mercancías de procedencia extranjera cuya legal introducción o estancia en el país no se acredite cuando se haya llevado a cabo la verificación en transporte.

3.- ATRIBUCIONES DE LAS AUTORIDADES  
HACENDARIAS EN MATERIA DE SEQUESTRO  
ADMINISTRATIVO.

Con base en lo establecido por el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Poder Ejecutivo la facultad de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. En relación a esto, el artículo 90 del mismo ordenamiento establece que para el despacho de los negocios administrativos del Gobierno Federal existirá el número de Secretarios de Estado que establezca el Congreso de la Unión a través de la expedición de una ley, la cual se encargará de distribuir los asuntos que estarán a cargo de cada Secretaría, es decir, que la Administración Pública realizará sus funciones con base en las atribuciones que las leyes le concedan, y las cuales van a ser llevadas a cabo por medio de sus agentes.

La ley a la que se refiere el artículo antes citado es la denominada Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal, la que señala específicamente en su precepto número 31 fracciones V y VIII que compete a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entre otras, las siguientes funciones:

- a) Dirigir los servicios aduanales y de inspección y policía fiscal federal; y,
- b) Practicar inspecciones y reconocimientos de existencia en almacenes, con objeto de asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.

Sobre el particular, cabe señalar que el Titular de dicha Secretaría no podría solo realizar todos y cada uno de los actos que establece la citada Ley, sino que forzosamente tiene que contar con los colaboradores necesarios para desarrollar sus funciones. Los órganos mediante los cuales ejercita su actividad la mencionada Secretaría son los que indican las leyes correspondientes y las facultades de estos organismos, como son cuestiones de competencia, tiene que estar determinadas en las leyes, pues es sabido que la competencia no se deduce, sino que se debe constar expresamente en la legislación específica.

Todos los problemas de competencia deben de resolverse a la luz de una norma de contenido claro, que no deje a dudas sobre el poder de la acción, sobre la posibilidad de actuación que tiene el funcionario que trata de llevar a cabo un acto.

Dentro de los dispositivos que forman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establece que al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, él cual para efectuar el despacho de los asuntos se auxiliará de los funcionarios que establezca el Reglamento Interior de cada Secretaría, así como otras disposiciones legales para estos casos procurando que el desempeño de sus funciones vaya acorde con los lineamientos que la ley establece y la situación requiere. Los titulares de las Secretarías de Estado, a quienes corresponde el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, podrán delegar sus atribuciones en funcionarios inferiores, excepto de aquéllas facultades que por disposición de ley o del Reglamento correspondiente, deban de ser ejercitadas precisamente por los titulares.

El anterior Reglamento Interior de la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1989, contemplaba en su artículo 80 fracción XXVI las atribuciones de que gozaban la Dirección General de Aduanas, sin embargo, para poder delimitar dichas atribuciones y tomando como fundamento el último párrafo del citado artículo, encontramos que la Dirección de Inspección Aduanera, como parte auxiliar de aquella Dependencia, también se encontraba facultada para poder llevar a cabo el secuestro administrativo, así como los demás actos que van compaginados con éste, conforme a lo establecido en el numeral 82 fracción IV del multicitado ordenamiento.

En efecto, en los términos del invocado ordenamiento Reglamentario le correspondía a la Dirección General de Aduanas el ordenar y practicar la retención, embargo o secuestro de las mercancías de comercio exterior, incluidos los medios de transporte en que estas fueran conducidas, así como los vehículos cuando legalmente procediera. Además en el último párrafo del artículo 80 que nos ocupa, se dice expresamente que tal Dirección estará a cargo de un Director General, quien para el despacho de los asuntos

se auxiliará de los Directores de Política Aduanera; de Inspección Aduanera; de Resguardo Aduanal; de Operación Aduanera; de Procedimientos Legales; de Registro y Control de Almacenes y Vehículos; de Laboratorio Central; y, de Técnica Operativa, así también por el Jefe de la Unidad de Información, Contabilidad y Glosa, por los Comandantes de Jefatura de Zona de Resguardo Aduanal y por el personal de vistas, de inspección y de vigilancia que considerara necesario para el cumplimiento de sus atribuciones y su mejor desempeño.

Como ya se apunto en líneas anteriores, tanto la Dirección General de Aduanas como la Dirección de Inspección Aduanera eran las autoridades competentes para ordenar y practicar el *ocuesho* de las mercancías de comercio exterior, incluidos los vehículos o medios en que se transportaban.

Con independencia a lo anterior, el título sexto de la Ley Aduanera en vigor se denomina "Atribuciones del Ejecutivo Federal y de las Autoridades Fiscales" en su capítulo Único, artículo 116, se establecen las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en esta materia, además de

las que le confieran el Código Fiscal de la Federación y otras leyes. En la fracción IX del numeral en comento se consigna la atribución para *secuestrar*, dentro de los lugares y zonas de vigilancia precisadas en la fracción que le antecede, es decir, los recintos fiscales y recintos fiscalizados, aguas territoriales y playas marítimas, zona económica exclusiva adyacente al mar territorial, aeropuertos, en una franja de doscientos kilómetros de ancho paralela y adyacente a las fronteras y en otra de cincuenta kilómetros de ancho paralela y adyacente a dichas playas, las mercancías y los medios de transporte en que estas sean conducidas, en los casos y con los requisitos a que se refiere el numeral 121 del ordenamiento en comento.

Por lo que se estipula a la fracción XII la autoridad hacendaria tendrá la facultad de *secuestrar* las mercancías y medios de transporte fuera de los lugares y zonas de inspección y vigilancia permanente cuando estas sean descubiertas mediante verificación que se haga de las mismas durante su transporte y cuya legal importación o estancia en el país no se acredite, esta fracción se encuentra relacionada con el artículo 123 fracción V del mismo ordenamiento legal.

Para precisar lo antes señalado y a mayor abundamiento el artículo 169 del Reglamento de la Ley Aduanera establece en su fracción II que es competencia del personal del Resguardo Aduanal efectuar el *ocultamiento* de mercancías y de los medios de transporte en que se conduzcan, en los lugares y zonas de inspección y vigilancia permanente en los casos y con los requisitos a que se refiere el artículo 121 de la Ley Aduanera. Asimismo, en su fracción III se le confieren atribuciones para verificar en transporte la legal importación o tenencia de mercancías de procedencia extranjera y para proceder en su caso a embargarla o *secuestrarlas*.

Lo curioso de este precepto es de que no fue reformado a pesar de que en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conforme al último Decreto por el cual se Reforma, Adiciona y Aboga Diversas Disposiciones del mismo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1990, la Dirección de Resguardo Aduanal cambia de denominación por la de Dirección de Policía Fiscal conservando en su mayoría las atribuciones que se le confieren en el artículo 83 del citado ordenamiento.

De lo comentado se concluye, que hasta el 4 de enero de 1990, las únicas autoridades competentes para ordenar y practicar el secuestro de mercancías y de los medios de transporte en que estas fueran conducidas, así como los vehículos de procedencia extranjera cuya introducción, estancia o tenencia no se hubiese comprobado conforme a las disposiciones conducentes eran la Dirección de Inspección Aduanera y la Dirección de Resguardo Aduanal, ambas integrantes de la Dirección General de Aduanas dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cabe aclarar que quien materialmente lleva a cabo el ejercicio de dichas facultades son los empleados que conforman a cada una de las dependencias antes mencionadas.

Una vez asentado lo anterior, se debe decir que con fecha 28 de diciembre de 1989 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales y que Adiciona la Ley General de Sociedades Mercantiles de la cual se deben destacar diversos puntos que son interesantes para efectos de este estudio.

Primeramente, se adiciona con un último párrafo el artículo 30 de la Ley Aduanera, en el que se establece que para los efectos de la misma se entienden por autoridades aduaneras las que de acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tengan competencia para ejercer las facultades que dicho ordenamiento les confiere.

De esto se desprende que aún cuando una autoridad hacendaria que no pertenezca propiamente a la Dirección General de Aduanas puede encontrarse facultada por disposición del multicitado Reglamento para ordenar y practicar el *secuestro administrativo* tanto de las mercancías como de los vehículos y medios de transporte en que se conduzcan.

En efecto, con fecha 4 de enero de 1990 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que Reforma, Adiciona y Abroga Disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el cual se reestructura principalmente el área de fiscalización. Así las cosas, en la reforma al artículo 65 del ordenamiento legal en cuestión se regresa a la antigua denominación de

Dirección General de Auditoría Fiscal Federal, concediendo en la fracción XI-BIS atribuciones para ordenar y practicar la retención, persecución, embargo o secuestro de mercancías del comercio exterior o sus medios de transporte, así como notificar el inicio del procedimiento administrativo de investigación y audiencia en materia aduanera, cuando éste tenga origen en una visita domiciliaria, así como tramitar y resolver dicho procedimiento.

Para el ejercicio de éstas facultades la Dirección General de Auditoría Fiscal Federal se auxiliará de las Direcciones de Auditoría Fiscal a Instituciones de Crédito; de Auditoría Fiscal a Intermediarios Financieros No Bancarios; de Auditoría Fiscal a Intermediarios del Mercado de Valores; de Auditoría Fiscal a Entidades Paraestatales; de la Dirección de Auditoría Fiscal Integral; de Auditoría Fiscal a Renglones Específicos; de Auditoría Fiscal de Gabinete; de Auditoría de Dictámenes; de la Dirección de Asuntos de Defraudación Fiscal, en los términos de los artículos 65 último párrafo, 67 fracción X, 68 fracción X y 69 fracción X del Reglamento Interior antes señalado.

Por lo que atañe a la Dirección General de Aduanas en el artículo 80 fracción XXVI, del Reglamento Interior vigente para el año de 1989, está era competente para ordenar y practicar la retención, persecución, embargo o *secuestro* de las mercancías de comercio exterior, incluidos los vehículos, o sus medios de transporte, cuando legalmente procediera, sin embargo a partir del 5 de enero de 1990, dicha facultad quedará contemplada por la fracción XVII del mismo ordenamiento legal.

Otra modificación que afectó a una de la dependencias integrantes de la Dirección General de Aduanas es la referente a la Dirección de Resguardo Aduanal debido a que para el año de 1990 cambia de denominación por la de Dirección de la Policía Fiscal cuyas facultades las encontramos establecidas en el artículo 83, siendo importante para los efectos del tema a estudio las conferidas en las fracciones III y VI. Por lo que respecta a la fracción III del precepto en comento se estipula que la Dirección de la Policía Fiscal practicará la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, incluso la referente a vehículos de procedencia extranjera en tránsito; los

demás actos de vigilancia para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones legales en materia de manejo, transporte o tenencia legal de dichas mercancías y vehículos y, en su caso proceder a la retención, persecución, embargo o *secuestro* de las mismas, de los medios de transporte y de los propios vehículos, así como llevar a cabo la prevención de ilícitos aduaneros y la vigilancia y custodia de los recintos fiscales y de los bienes y valores en ellos depositados.

La fracción VI del reformado artículo 83 señala que la mencionada dependencia aduanera pondrá en conocimiento de la Dirección de Procedimientos Legales, los resultados de sus actuaciones en caso de *secuestro* de mercancías de comercio exterior, de sus medios de transporte o de los vehículos, para que ante la misma se tramite y resuelva el procedimiento administrativo de investigación y audiencia.

De todo lo antes mencionado es fácil advertir que para el 5 de enero de 1990 las autoridades competentes para ordenar y practicar el *secuestro administrativo* de mercancías y vehículos o medios de

transporte en que se conduzcan son entre otras la Dirección General de Auditoría Fiscal Federal y la Dirección General de Aduanas a través de las dependencias ya apuntadas en párrafos anteriores.

Otras de la dependencias que se encuentran facultadas para ordenar y practicar la retención, persecución, embargo o el secuestro de mercancías comercio exterior o sus medios de transporte son las Administraciones Fiscales Federales y Aduanas conforme a lo establecido en lo numerales 129 fracción XXII BIS y 131 fracción XI del multicitado ordenamiento legal.

Consideramos importante comentar de manera breve el tratamiento especial que se aplicaba al *secuestro* de vehículos o medios de transporte de mercancías extranjeras que era regulado, por la ahora abrogada Ley del Registro Federal de Vehículos, en el contenido de los artículos 42 a 52. De la lectura de los citados preceptos se desprende que la autoridad se encontraba facultada para realizar aquellos actos por los cuales se comprobaba la legal estancia en el país, así como la inscripción de los vehículos en el Registro Federal de Vehículos.

## II.- ANALISIS JURIDICO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INVESTIGACION Y AUDIENCIA.

### 1.- CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

En virtud de que el objetivo primordial de este trabajo de investigación consiste en realizar un estudio de la figura jurídica del secuestro administrativo y la relación que guarda con el procedimiento administrativo de investigación y audiencia en materia aduanal, es importante comentar en este apartado lo que se entiende por procedimiento administrativo en general tomando en cuenta para ello diversos conceptos que aportan en este campo diversos autores tanto nacionales como extranjeros.

Para el maestro Gabino Fraga, el procedimiento administrativo es el "conjunto de actos y formalidades que preceden y preparan el acto

administrativo"(18); Andrés Serra Rojas opina que dicho procedimiento esta constituido por "un conjunto de trámites y formalidades ordenados y metodizados en las leyes administrativas-, que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condicionan su validez, al mismo tiempo que para la realización de su fin"(19).

Por su parte, Alfonso Nava Negrete define al procedimiento administrativo como el "medio o vía legal de realización de actos que en forma directa concurren en la producción definitiva de los actos en la esfera de la administración"(20).

Francisco López-Nieto y Mallo, autor español considera al procedimiento administrativo como el

- (18) Fraga, Gabino. - Derecho Administrativo, Duodécima edición, Ed. Porrúa, S. A., México 1968, pág. 261.
- (19) Serra Rojas, Andrés. - Derecho Administrativo, Décimotercera edición, Ed. Porrúa, S. A., México 1965, pág. 254, Tomo I.
- (20) Nava Negrete, Alfonso. - Derecho Procesal Administrativo, Primera edición, Ed. Porrúa, S. A., México 1959, pág. 76.

"cauce legal que los órganos de la administración se ven obligados a seguir en la realización de sus funciones y dentro de su competencia respectiva, para producir los actos administrativos"(21); por último en breves palabras otro autor español, Eduardo García de Enterría, nos dice que el procedimiento administrativo constituye "el modo de producción de los actos administrativos"(22).

Independientemente a esto, en el año de 1982 entro en vigor la denominada Ley Aduanera la cual causo gran polémica en el medio, debido a los múltiples cambios que ocasionaba su aplicación tanto para los particulares como para las autoridades. En aquél entonces hubo diversos comentarios en torno a este dispositivo legal que supliría al Código Aduanero, dentro de dichos comentarios queremos hacer referencia al siguiente: "En la redacción de la Ley Aduanera y de su Reglamento, se emplean términos y conceptos

- (21) López-Nieto y Mallo, Francisco.- El Procedimiento Administrativo, Primera edición, José Ma. Bosch Editor, España 1960, pág. 21.
- (22) García de Enterría, Eduardo.- Curso de Derecho Administrativo II, Cuarta reimpresión, Ed. Civitas, España 1960, pág. 882.

generalmente aceptados por la doctrina y utilizados en los demás ordenamientos fiscales federales, de acuerdo con la regla de sencillez que postula hacer las normas aceptables para el especialista y accesibles a los particulares, se establece el procedimiento administrativo de investigación y audiencia, cuyo nombre denota, por un lado, el carácter oficioso de las facultades necesarias de comprobación y, por el otro lado, el respeto que se tiene a los gobernados"(23).

Por este y otros comentarios similares se llegó a pensar que dicho ordenamiento simplificaría y mejoraría las diversas actividades aduaneras, sin embargo en la práctica cotidiana esto no ocurrió así, debido a que la regulación de determinadas figuras jurídicas, entre ellas el procedimiento en comento se hizo de manera ambigua, ocasionando con ello que tanto la autoridad como los particulares aprovecharan las situaciones en beneficio propio, así encontramos que la

(23) Yañez Franco, Carlos. - Comentarios sobre la nueva Legislación Aduanera, Revista de la Facultad de Derecho, Universidad Autónoma del Estado de México, México 1962, Primer Número EXTRAORDINARIO, Pág. 204.

autoridad trato de hacer la interpretación de la Ley y su Reglamento a través de manuales en los cuales plasma los criterios a seguir dependiendo de la política interna que se tenga ante tal circunstancia; por lo que se refiere a los particulares, éstos buscaron el menor pretexto para no cumplir o eludir las obligaciones que la Ley le imponía.

Desde su entrada en vigor la Ley Aduanera ha sufrido diversas reformas, sin embargo en el año de 1989 se publica en el Diario Oficial de la Federación, concretamente el 28 de diciembre, la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga diversas Disposiciones Fiscales y que Adiciona la Ley General de Sociedades Mercantiles la cual afectaría de manera trascendental diversos preceptos de la Ley en comento.

Bajo este marco de ideas definiremos al procedimiento administrativo de investigación y audiencia como el conjunto de actos a través de los cuales la autoridad hacendaria investiga y comprueba el cumplimiento de obligaciones aduaneras por parte de los particulares conforme a los supuestos que la propia Ley

Aduanera prevé, permitiendo dentro de dicho procedimiento que el particular ofrezca y desahogue los medios de prueba que considere pertinentes en relación a la situación jurídica en la que se le esta encuadrando.

2.- ESTRUCTURA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO  
DE INVESTIGACION Y AUDIENCIA

2.1.- INICIACION DEL PROCEDIMIENTO.

2.1.1.- SUPUESTOS JURIDICOS QUE REGULA LA LEY  
ADUANERA.

Cualquier ordenamiento regula un supuesto jurídico, entendiendo a éste como la hipótesis de cuya realización dependen las consecuencias establecidas en la norma, en el caso de la Ley Aduanera, se contemplan tres supuestos bajo los cuales se dara inicio al procedimiento administrativo de investigación y audiencia, encontrándose previstos por lo numerales 121, 123 y 123 BIS. Los dos primeros son de la competencia de la Dirección General de Aduanas y el último de ellos, por virtud de la reforma de 1990 al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, será conocido por la Dirección General de Auditoría Fiscal Federal, ambas Direcciones forman

parte de la mencionada Secretaría.

A grandes rasgos, el contenido de cada uno de dichos supuestos, es el siguiente:

Artículo 121 de la Ley Aduanera en vigor establece que cuando las mercancías o los medios de transporte en que estas sean conducidas, dentro de los lugares y zonas de inspección y vigilancia permanente, no se encuentran amparados en el momento de ser requeridos por la autoridad respectiva, con la documentación a que se refieren los artículos 117, 118 y 120 del mismo ordenamiento, la autoridad levantará acta en la que haga constar, entre otras cosas, la notificación al particular del inicio del procedimiento administrativo de investigación y audiencia.

Artículo 123, el cual se ve afectado por la reforma de 1990 a dicho cuerpo legal, quedando conformado por las siguientes directrices: Cuando la autoridad aduanera lleva a cabo la verificación de mercancías en transporte, únicamente se limitarán a cerciorarse de que éstas cuentan con la documentación

que ampare su legal estancia, pero si en ese momento esto no es acreditado, la autoridad sólo procederá a la revisión física de las mercancías considerando que existe presunción fundada de comisión a una infracción, circunstancia bajo la cual dicha práctica se hará necesariamente en el recinto fiscal más cercano, una vez que se ha realizado lo anterior se levantará acta en la que por una parte, se asentará todo lo actuado y, por otra parte, se notificará al particular el inicio del procedimiento administrativo de investigación y audiencia.

Artículo 123 BIS, éste supuesto al igual que el anterior sufre una reforma para el año de 1990, pero no solamente en lo que respecta al ordenamiento en comento, sino también en lo que se refiere al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en cuanto a la autoridad competente para llevar a cabo la denominada "Visita domiciliaria de carácter aduanal", ya que conforme al Decreto que Reforma, Adiciona y Abroga Disposiciones del Reglamento antes mencionado publicado en el Diario Oficial el 4 de enero de 1990, en la actualidad la autoridad competente

será la Dirección General de Auditoría Fiscal Federal y no la Dirección General de Aduanas, como se establecía en el anterior Reglamento.

Ahora bien, el supuesto aquí señalado contempla la visita domiciliaria, la cual al ser practicada por la autoridad y durante la misma ésta encontrara mercancías cuya legal introducción, estancia o tenencia en el país no se acredite, la susodicha autoridad procederá a embargarlas o secuestrarlas según las hipótesis del caso, levantando al efecto acta en la cual hara constar los hechos y circunstancias del caso, como a notificar el inicio del procedimiento administrativo de investigación y audiencia.

Dentro de la reforma que tuvo este precepto consideramos conveniente comentar que ahora se agrega el término *emplazar*, el cual no había sido ventilado por el texto anterior.

En relación a los casos antes previstos existen algunos términos los cuales es oportuno aclarar

en cuanto a la trascendencia que tienen en el tema. Tal es el caso de los llamados *Lugares y Zonas de inspección y vigilancia permanente*; al respecto la Ley Aduanera en su artículo 116 fracción VIII establece como facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la de inspeccionar y vigilar permanentemente el manejo, transporte o tenencia de la mercancía en recintos fiscales y fiscalizados; en las aguas territoriales y playas marítimas; en la zona económica adyacente al mar territorial; en los aeropuertos, en una franja de doscientos kilómetros de ancho paralela y adyacente a las fronteras y en otra de cincuenta kilómetros de ancho, paralela y adyacente a dichas playas.

Sin embargo, esta fracción en comento no aclara que es lo que comprende el denominado *Recinto fiscal y Recinto fiscalizado*. Al respecto Jorge Enrique Loera señala que por el primero, se entenderá a todas aquellas instalaciones pertenecientes a la propia autoridad aduanera, como es el caso de la Aduana y de la Garita y, por el segundo aquellos lugares que presta una persona distinta al Fisco, a quien se autoriza a

recibir, guardar y custodiar la mercancía para que en su oportunidad esta le sea entregada al particular, o bien, la devuelva a la Aduana, siendo su principal característica la de que la autoridad dicte las medidas de vigilancia que procedan para resguardar sus intereses. En cuanto a los demás lugares que comprende esta fracción no hacemos su especificación considerando que su significado es más entendible.

También queremos dejar aclarado cuál es la documentación a que se refieren los artículos 117, 118 y 120 de la Ley Aduanera, debido a la importancia que tienen para este estudio, siendo esta la siguiente:

"Art. 117.- La tenencia, transporte o manejo de mercancías de procedencia extranjera en el país podrá comprobarse con:

I.- Documentación aduanera que acredite su legal importación; tratándose de vehículos importados en definitiva, el importador al vender esta obligado a entregar el pedimento de importación al adquirente y, en enajenaciones posteriores el adquirente estará obligado a exigir dicho pedimento y conservarlo para acreditar la legal estancia en el país del vehículo.

II.- Nota de venta expedida por autoridad fiscal federal, o

III.- Factura expedida por empresario establecido e inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes, debiendo llenar dicha

factura los requisitos que señale el Reglamento."

"Art. 118.- Dentro de los lugares y zonas de inspección y vigilancia permanente, las mercancías deberán ampararse en todo tiempo con la documentación mencionada por el artículo anterior y dentro de la zona económica exclusiva, adyacente al mar territorial, con los permisos o autorizaciones que exijan las leyes, por lo que respecta a los bienes provenientes de dicha zona.

Fuera de dichas zonas y lugares no será necesario que las mercancías extranjeras estén acompañadas de documentación, pero sus propietarios o tenedores deberán presentarla cuando la autoridad fiscal los requiera en los términos del artículo siguiente.

Las empresas porteadoras legalmente autorizadas, cuando transporten las mercancías mencionadas fuera de las zonas de inspección y vigilancia permanente, podrán comprobar la legal tenencia de las mismas con la carta porte o con el manifiesto de carga aérea."

"Art. 120.- Las mercancías nacionales que sean transportadas dentro de las zonas de inspección y vigilancia permanente deberán de ampararse en la forma siguiente:

I.- Las de exportación prohibida o restringida que sean conducidas hacia los litorales o fronteras, con los pedidos, facturas, contratos y otros documentos comerciales que acrediten que serán destinadas a las propias zonas, o con los permisos de exportación correspondientes, y  
II.- Las confundibles con las extranjeras que sean transportadas hacia el interior del país, con las marcas registradas en México que ostenten o con las facturas o notas de remisión expedidas por empresarios inscritos

en el Registro Federal de Contribuyentes, si reúnen los requisitos señalados por las disposiciones fiscales.

El origen de los artículos agropecuarios producidos en las zonas a que se refiere este precepto podrá acreditarse con las constancias del comisariado ejidal, del representante de los colonos o comuneros, de la asociación agrícola o ganadera a que pertenezca el pequeño propietario o de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en cualquiera de los casos anteriores, cuando las autoridades aduaneras lo requieran conforme al artículo 119, sin que la documentación tenga que acompañar a las mercancías."

Como corolario de lo antes comentado, se debe tener en cuenta que en nuestra legislación vigente existen únicamente tres supuestos jurídicos para que se pueda iniciar el procedimiento administrativo de investigación y audiencia en contra de un particular bajo los lineamientos ya especificados.

### 2.1.2.- INCOACION DEL PROCEDIMIENTO.

Una vez que hemos establecido cuáles son los supuestos jurídicos que la Ley Aduanera prevé en torno al procedimiento administrativo de investigación y audiencia, nos corresponde hacer el estudio de la primera fase que integra al procedimiento en comento, haciendo previamente la advertencia de que se complementará con un estudio teórico de dos autores españoles y uno mexicano, cuyos comentarios en relación al procedimiento administrativo en general nos servirán de base para un mejor desarrollo del tema.

Estos autores a que nos hemos referido en el párrafo que antecede son Eduardo García de Enterría, Francisco López-Nieto y Mallo y Alfonso Nava Negrete.

Pues bien, hecha esta aclaración diremos que el procedimiento administrativo de investigación y audiencia supone la incoación de un expediente administrativo que será el camino formal para la obtención del acto de la autoridad competente. La

iniciación deberá hacerse precisamente mediante un acto que debe de dictar el órgano competente de tal forma que, no puede, por tanto, incoarse un expediente por la simple voluntad de un funcionario, ni por la voluntad de un particular, aunque éste fuera el interesado en forma aislada. Es necesario un acuerdo que dé la radicación del expediente que va a ser objeto del procedimiento.

En términos generales, diversos autores consideran que el inicio del procedimiento se dá a través de dos formas: de oficio o a instancia de parte interesada. En el caso que nos ocupa, la incoación del procedimiento es normalmente de oficio, pero sin embargo dentro de está podremos encuadrar las siguientes causas: por acuerdo del órgano competente, por moción razonada de los subordinados o por denuncia; siendo las características de cada una de ellas las siguientes:

1o.- Por acuerdo del órgano competente.-  
Puede ser por propia iniciativa del órgano competente o bien como consecuencia de una orden superior.

2o.- Por moción razonada de los subordinados.- Se entiende por aquellas propuestas fundamentales de un funcionario o autoridad por iniciativa propia a su inmediato superior, sobre la conveniencia u oportunidad de adoptar una resolución determinada.

3o.- Por denuncia.- Existe cuando se pone en conocimiento del órgano competente un hecho o hechos que pueden dar motivo a la iniciación de un procedimiento. Puede ser formulada por persona interesada, por un administrado cualquiera y hasta por un funcionario.

En cualquiera de las formas en que se dé inicio al procedimiento, es normal que al acuerdo de incoación le precedan determinadas actuaciones o diligencias. En la Ley Aduanera se prevé que el acuerdo de incoación sea motivado, es decir, que se señalen las razones y circunstancias de la decisión de la autoridad.

El ordenamiento en comento establece en sus

artículos 121, 123 y 123 BIS que se dará inicio al procedimiento siempre y cuando se configure cada uno de los casos a que se refieren dichos artículos, además de que en el Reglamento de la Ley Aduanera, concretamente en el numeral 170 fracción I, también se establece la forma en que se dará inicio al multicitado procedimiento. Pero cuál es esa forma de que nos hablan estos ordenamientos? pues es la referente al *Acta de notificación* en la que se harán constar, entre otras cosas, los hechos y circunstancias en que acontecieron los casos, así como la notificación del inicio del procedimiento.

EFFECTOS JURIDICOS DE LA INICIACION DEL  
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INVESTIGACION  
Y AUDIENCIA.

Al llevarse a cabo el inicio del procedimiento administrativo, automáticamente se dá nacimiento al vínculo que caracteriza la relación jurídico-procesal y, en consecuencia, a una serie de obligaciones para los interesados y para la Administración. Eduardo García de Enterría opina al

respecto "Iniciado el procedimiento, surge para el interesado los derechos a participar activamente en su tramitación y desarrollo y para el órgano competente el deber de impulsarlo hasta llegar a su resolución...", complementa esta idea al señalar que la Administración gozará de..."la facultad para adoptar las medidas provisionales que estime necesarias para asegurar la eficacia de dicha resolución..."(24).

Lo anterior viene aparejado a otro de los efectos del inicio del procedimiento administrativo, que es el relativo a la adopción de medidas provisionales. En materia aduanera las figuras principales son el *embargo* y el *secuestro administrativo*, encontrando a ambas previstas por la Ley Aduanera, sin embargo, la idea principal que se da en el citado ordenamiento es de que al ser adoptadas tales medidas por parte de la autoridad lo que se busca es asegurar el interés fiscal que se ve afectado. De antemano hemos realizado un estudio del secuestro administrativo, al cual configuramos como una medida

(24) García de Enterría, op. cit., pág. 418.

provisional realizada por la autoridad hacendaria.

El problema principal que se presenta en esta primera fase del procedimiento administrativo de investigación y audiencia consiste en que, por un lado, la autoridad aplicará una de las medidas provisionales que considere conveniente a sus intereses y, por otro, iniciara el procedimiento aludido. Aparentemente esta circunstancia no presenta ninguna confusión, pero sin embargo en la práctica cotidiana esta situación ha sido motivo de diversas controversias ante los Tribunales competentes como lo veremos más adelante. Como un comentario anticipado a la problemática que se presenta en este aspecto, queremos hacer referencia a lo siguiente: El artículo 123 BIS de la Ley Aduanera prevé, entre otras cosas, que "Si durante la práctica de una visita domiciliaria se encuentran mercancías cuya legal introducción, estancia o tenencia en el país no se acredita, la autoridad que la practique procederá a embargarlas o secuestrarlas en las hipótesis señaladas por el artículo anterior y a consignar en el acta que al efecto se levante, los hechos y circunstancias del caso, así como a notificar y

emplazar al interesado, en los términos que se contemplan en la fracción VI del artículo 121 del mencionado ordenamiento legal, de que se inicia el procedimiento administrativo de investigación y audiencia ..."

De la lectura de éste artículo podemos desprender dos momentos, uno en el cual se llevará a cabo, o bien el embargo o bien el ocurso por parte de la autoridad y, otro en el cual se notificará y emplazará al interesado el inicio del procedimiento, pero en qué momento de esa Visita Domiciliaria se dará cada una de estas situaciones?, o en un dado caso es posible de qué se pudieran hacer al mismo tiempo?; desde nuestro punto de vista la confusión se presenta en el momento en que si bien sabemos que la visita domiciliaria comprende diversas actas, en las cuales se asentarán los hechos y circunstancias que se presenten en el instante, y el dispositivo en cita nos señala que además existirá una Acta de Notificación, nuestra interpretación al precepto en comento es de que en su caso vendrían siendo actas INDEPENDIENTES; sin embargo esta no es a nuestro

parecer la única confusión , ya que también se presenta el hecho de que la autoridad podrá aplicar las medidas que considere convenientes para el caso, es decir, llevar a cabo el secuestro o embargo de las mercancías, pero esto sería previo o posterior al inicio del procedimiento, así a primera vista no se desprende ninguna precisión en cuanto al momento en que se dara uno u otro.

En el punto anterior nos referimos a los supuestos por los cuales se dara inicio al procedimiento administrativo de investigación y audiencia, además de que también hemos realizado una pequeña explicación de cada uno de ellos, pero para lo correspondiente a este tema es sumamente importante que quede bien establecido a partir de qué momento deberá de darse inicio al procedimiento administrativo, tomando en cuenta que es a partir de ese acto que el particular tendrá el término de 10 días para ofrecer las pruebas que estime convenientes en relación a los hechos que se le imputan, así como a expresar lo que a su derecho considere. Para un mejor desarrollo del problema optamos por hacer referencia de cada caso por

separado, indicando previamente el artículo al cual nos estamos avocando.

Por lo que atañe al artículo 121 de la Ley Aduanera, se dará inicio al procedimiento administrativo de investigación y audiencia cuando la autoridad ejercite una de sus facultades conferidas por el artículo 116 fracción VIII, que es la consistente en inspeccionar y vigilar permanentemente el manejo, transporte o tenencia de mercancías en los siguientes lugares.

- Recintos fiscales
- Recintos fiscalizados
- Aguas territoriales y playas marítimas
- Zona económica exclusiva adyacente al mar territorial
- Aeropuertos en lo que comprende una franja de doscientos kilómetros de ancho paralela y adyacente a las fronteras y en otra de cincuenta kilómetros de ancho, paralela y adyacente a dichas playas

Ejerciéndose esta facultad por parte de la autoridad y esta encuentre que las mercancías y los medios de transporte no se amparan con la documentación que se contempla en los artículos 117, 118 y 120 de la Ley Aduanera, levantará una acta en la que hará constar lo siguiente:

- fecha, hora y lugar en que fueron descubiertas las mercancías;
- identificación de la autoridad que practicó la diligencia;
- inventario de las mercancías que vayan a ser objeto de secuestro por parte de la autoridad debiéndose especificar las condiciones en que se encuentran las mismas;
- circunstancias en que fueron descubiertas;
- nombre y domicilio del tenedor o conductor de las mercancías, así como el domicilio de la aduana para recibir notificaciones, que deberán manifestarse por éste, ante dos testigos. En el caso en que éste se niegue u omitiera designar domicilio para oír

notificaciones o señalare uno falso, las notificaciones que deban hacerse en el procedimiento se practicarán fijando los acuerdos respectivos a la vista del público, por estrados en el local que ocupe la autoridad aduanera competente para emitir resolución en el mismo y,

- La notificación al particular de que se *inicia el procedimiento administrativo de investigación y audiencia*, así como de que a partir de ese momento goza de un plazo de diez días para expresar lo que a su derecho convenga y ofrecer los medios de prueba que considere pertinente, debiéndose señalar al particular expresamente qué autoridad es competente para conocer y resolver el procedimiento.

En relación al caso previsto por el artículo 123 de la multicitada Ley Aduanera, este sufre una reforma a partir del año de 1970 para quedar bajo los parámetros que a continuación se establecen:

Con base en las facultades que se le confieren a la autoridad en el artículo 80 fracciones XIV y XIX del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, esta practicará verificación de las mercancías en transporte, limitándose a cerciorarse de que las mercancías cuentan con la documentación que ampare su legal estancia. En el caso de que en el momento no se acredite, sólo se procederá a la revisión física de las mismas, haciéndose dicha revisión en el recinto fiscal más cercano. Una vez que no se ha comprobado la legal importación o estancia en el país de las mercancías, la autoridad procederá a:

- Mostrar al tenedor o propietario porteador de las mercancías la orden de verificación, así como credencial oficial con la cual se identifique;
- Se requerirá al tenedor o porteador de las mercancías para que designe dos testigos, si éste se niega a hacer la designación, lo hará la autoridad que realice la verificación;

- Decretar ya sea el embargo o el secuestro de las mercancías, expresando en el acta que al efecto se levante los hechos y circunstancias que mencionamos en el caso anterior, por lo que para no ser repetitivos únicamente diremos que se lleva a cabo la notificación del *inicio del procedimiento administrativo de investigación y audiencia;*
- En el acta a que nos hemos venido refiriendo deben de señalarse, además, la fecha y número de la orden de verificación y la autoridad que la expidió, así como elaborar en su caso el inventario de las mercancías que hayan sido embargadas y la forma y circunstancias en que fueron descubiertas. Esta situación también deberá de prevalecer en el caso de que se secuestren mercancías.

El caso previsto por el artículo 123 BIS de la Ley Aduanera es conocido en el medio como la *Visita domiciliaria de carácter aduanal*, la cual ha sido

objeto de una breve referencia en párrafos anteriores, sin embargo falta precisar en que momento de ese *durante* deberá de levantarse el acta de inicio, por lo que queremos aclarar que en la práctica cotidiana se ha observado que en las actas que se levantan en la susodicha visita se lleva a cabo el denominado *foleo* que se refiere a la numeración progresiva del expediente que se conforma de la misma, en otras palabras, la visita domiciliaria deberá de ser realizada previa orden que expida la autoridad competente, que en el caso es la Dirección General de Auditoría Fiscal Federal a través de sus Direcciones auxiliares.

Una vez que se ha mostrado al particular la orden de visita y éste ha aceptado que se lleve a cabo la práctica de la misma, se hará la constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubieren conocido por los visitadores, conforme al contenido del artículo 46 fracción I del Código Fiscal de la Federación, ordenamiento legal que se aplica supletoriamente para este caso en concreto; es conveniente aclarar que conforme a la última reforma al

dispositivo en comento se considera que "Los hechos u omisiones consignados por los visitadores en las actas haran prueba plena de la existencia de tales hechos o de las omisiones encontradas, para efectos de cualquiera de las contribuciones a cargo del visitado en el periodo revisado", esto viene en aparejado con lo que el mismo precepto establece en el segundo parrafo de la fraccion IV , que a la letra dice: "Cuando en el desarrollo de una visita las autoridades fiscales conozcan hechos u omisiones que puedan entrañar incumplimiento de las disposiciones fiscales los consignarán en forma circunstanciada en actas parciales. También se consignarán en dichas actas los hechos u omisiones que se conozcan de terceros. En la última cta parcial que al efecto se levante se ,hara mención expresa de tal circunstancia y entre ésta y el acta final, deberán transcurrir cuando menos quince días, durante los cuales el contribuyente podra presentar los documentos, libros o registros que desvirtúen los hechos u omisiones."

Para completar tal disposición se agrega un último párrafo en el que se estipula que "Se tendrán

por consentidos los hechos consignados en las actas a que se refiere el párrafo anterior, si antes del cierre del acta final el contribuyente no presenta los documentos, libros o registros o no señala el lugar donde se encuentran."

De todas las actuaciones antes mencionadas la autoridad formará un expedientillo, el cual será foliado dependiendo del número de actas que se haya conformado la visita domiciliaria, incluyendo el acta final de cierre en la cual al parecer se notifica el inicio del procedimiento administrativo de investigación y audiencia al particular, sin embargo queremos hacer la aclaración de que dicha situación no se encuentra prevista en ninguno de los dispositivos de la Ley Aduanera y el Reglamento de dicha ley, y menos aún en el Código Fiscal de la Federación que es el ordenamiento supletorio que se aplica a tal caso.

Para concluir en cuanto a este punto que es de gran polémica para nosotros, diremos que el *inicio del procedimiento administrativo de investigación y audiencia*, para el caso de la Visita Domiciliaria, éste

será a partir de que ésta ha concluido y en una acta independiente en la cual se radicará el citado procedimiento para ser resuelto por la autoridad correspondiente.

2.2.- DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO  
ADMINISTRATIVO DE INVESTIGACION Y  
AUDIENCIA EN MATERIA ADUANAL.

Para el desarrollo del procedimiento se consideran importantes las ideas que al respecto aporta Jaime Guasp, notable procesalista español el cual al ser citado por Francisco López-Nieto y Mallo nos da una amplia gama de similitudes entre el derecho procesal español y derecho procesal mexicano. Aclarada esta circunstancia diremos que por desarrollo del procedimiento Guasp considera a aquellos actos que una vez iniciado este tienden a conseguir el desenvolvimiento del mismo hasta llegar al momento de su terminación.

Así tenemos que distingue a los actos de instrucción de los actos de ordenación, entendiéndolo por los primeros, aquéllos que tienden a proporcionar los elementos necesarios para que pueda llevarse a cabo la comparación entre los fundamentos de la pretensión y el derecho objetivo y, por los segundos, aquéllos que se

encaminan a procurar el desempeño del proceso, pasando por las sucesivas etapas que marca la ley hasta llegar al momento de su terminación.

De lo anterior, podemos deducir que ambos tipos de actos se conjugan en uno solo dentro del desarrollo del procedimiento, por lo que podemos afirmar que ambos actos los encontramos en el procedimiento administrativo de investigación y audiencia y en el cual la fase de desarrollo se integra por el ofrecimiento y desahogo de pruebas. Por lo que atañe a la Ley Aduanera ésta contempla a dicha fase en dos períodos diferentes, puesto que el particular gozará de un plazo de 10 días para ofrecer los medios de prueba que estime pertinentes, así como para presentar escrito en el cual expresará lo que a su derecho convenga. En cuanto al segundo período, se dice que el particular una vez que ha llevado a cabo el ofrecimiento tendrá un plazo de 30 días, en los cuales se desahogarán los medios de prueba que aportó ante la autoridad competente.

La regulación de esta fase del procedimiento

la tenemos prevista por los artículos 121 fracción VI y 124 de la Ley Aduanera; 170 fracciones III y V del Reglamento de dicha Ley y supletoriamente se aplica el contenido de los artículos 79 a 94 y 129 a 218 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Ahora bien, para no ser tan escuetos en cuanto a las características primordiales de esta fase queremos hacer las siguientes anotaciones: Una vez que el particular ha sido notificado y emplazado del inicio del procedimiento administrativo de investigación y audiencia, según el caso en el que se haya encuadrado, empezará a contar el plazo para que presente ante la autoridad competente, bien sea la Dirección General de Aduanas o bien la Dirección General de Auditoría Fiscal Federal, a través de sus Direcciones auxiliares, un escrito en el que expresará lo que a su derecho convenga, así como el ofrecimiento de los medios de prueba que considere pertinentes y que vayan vinculados con los hechos que se le imputan.

Respecto a este primer periodo es interesante la reforma que hizo el legislador en el contenido del

artículo 123 BIS de la Ley Aduanera en vigor a partir del 1o. de enero de 1990, ya que en el mismo se señala que el particular será notificado y emplazado del inicio del procedimiento administrativo de investigación y audiencia, sin embargo de la lectura de los artículos 121 fracción VI, y 123 fracción III inciso a) de dicha Ley se desprende que únicamente se hace alusión al término notificar y no al de emplazar, máxime si consideramos que ambos términos son diferentes; ya que por notificar debe de entenderse al acto formal del órgano, destinado a comunicar a los interesados, o a cualquier persona a quien se refiera, una resolución administrativa o bien un escrito a un particular y, por emplazar a la convocatoria que se hace al particular para comparecer dentro de un término que se señala, y que se cuenta desde la propia notificación, de ahí que se considere que la notificación tiene en el procedimiento suma importancia, pues por ella y desde ella se producen los efectos del acto que se comunica.

Retomando el punto a tratar, señalaremos que dentro de este primer período y aunque la Ley Aduanera

lo contempla en forma aislada, la autoridad deberá de practicar clasificación arancelaria de las mercancías que hayan sido encontradas por ésta. Dicha situación se contempla en los artículos 121 fracción III, 123 fracción III, inciso c), del ordenamiento en comento, por lo que se refiere al Reglamento de dicho cuerpo legal éste lo prevé en el artículo 170 fracción II; ambos ordenamientos no especifican de manera clara si esta situación será llevada a cabo en el momento que se notifique al particular el inicio del procedimiento o antes de esté.

Al principio de la exposición de este tema señalamos que Jaime Guasp distingue dentro del desarrollo del procedimiento a los actos de ordenación y actos de instrucción, integrando a los primeros con los actos de tramitación, comunicación y notificación. En el párrafo que antecede dimos una pequeña referencia de la notificación y de la manera en que se encuentra regulada por la legislación aduanal. Por lo que se refiere al momento en que surtirá efectos, el Código Fiscal de la Federación será el ordenamiento supletorio del cual desprenderemos el fundamento, esto es, en el

artículo 135 en el cual se especifica que las notificaciones surtirán efectos al día siguiente hábil a aquél en que fueron realizadas.

Por lo que atañe a la tramitación ésta es entendida como el impulso que la Ley da al procedimiento, debiendo llevar la intención primordial de que esto se haga sin demora y sin pérdida de tiempo, situación que en la práctica es inaplicable. Por último, la comunicación es la que se lleva a cabo entre diversos órganos de la Administración y, entre éstos y los administrados.

Habiendo detallado los denominados actos de ordenación, pasaremos a hacer referencia a los actos de instrucción, los cuales son considerados como los más importantes del procedimiento, en cuanto a que tienden a proporcionar a los órganos decisorios los elementos de juicios necesarios para su adecuada resolución, siendo importante también que la Administración desarrolle de manera adecuada los actos de instrucción para que la determinación, conocimiento y comprobación de los datos sea eficaz.

La doctrina procesalista considera a la Instrucción como la "reunión de pruebas, procedimientos y formalidades, para poner un negocio en estado de sentencia" (25).

Dentro de las diversas anotaciones que Francisco López-Nieto y Mallo hace al procedimiento administrativo encontramos la siguiente: "Los interesados podrán en cualquier momento del procedimiento y siempre con anterioridad al trámite de audiencia, aducir alegaciones las cuales serán tomadas en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución" (26). Este comentario resulta interesante si tomamos en cuenta que en el procedimiento administrativo de investigación y audiencia sólo se prevé la posibilidad de presentar escrito en el cual se exprese por parte del particular lo que a su derecho convenga, es decir, que no se esta hablando propiamente de un escrito de alegatos, considerando que este es presentado normalmente una vez

(25) Pallares, op. cit., pág. 301.

(26) López-Nieto y Mallo, op. cit., pág. 280.

que han sido desahogados los medios de prueba ofrecidos por el particular.

Por lo que se refiere al ofrecimiento de los medios de prueba, la Ley Aduanera no especifica de manera clara cuáles son los medios de prueba que se pueden ofrecer por el particular, sin embargo, aplicando supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles y en lo que se contempla por su numeral 93, tenemos que se reconocen como medios de prueba, por parte de la Ley, los siguientes: la confesión, los documentos públicos, los documentos privados, los dictámenes periciales, el reconocimiento o inspección judicial, los testigos, las fotografías, escritos y notas taquigráficas y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia y las presunciones. No se debe perder la idea de que el objetivo primordial de la prueba son los hechos, sin embargo, no todos los medios de prueba antes mencionados son utilizados con la misma frecuencia en el multicitado procedimiento administrativo.

Dentro de las reglas generales que se pueden citar en relación al ofrecimiento de pruebas, encontramos que para que dicho procedimiento sea eficaz se requiere que las pruebas que se ofrezcan sean pertinentes, esto es, que se refieran a los hechos controvertidos, situación que en el procedimiento va a ser de suma importancia, como veremos más adelante.

Retomando los comentarios de Francisco López-Nieto y Mallo, este nos señala respecto a la práctica de la prueba que la "Administración, comunicará a los interesados, con antelación suficiente, el inicio de las operaciones necesarias para la realización de las pruebas que hubieren sido admitidas"(27). Este comentario resulta interesante debido a que en la Ley Aduanera no se encuentra regulada esta circunstancia y, menos aún, en el Reglamento de la misma Ley. La duda sería respecto de que ocurre entonces cuando al ser ofrecido un medio de prueba por el particular y a juicio de las autoridades se considera que esta no es pertinente en relación a los hechos controvertidos, o es más, que al

(27) Idem., pág. 208.

ser ofrecida la prueba se observe que la intención del particular haya sido la de alargar el procedimiento. Al parecer tampoco el Código Federal de Procedimientos Civiles prevé algo al respecto.

La práctica de los diversos medios de prueba supone la realización de una serie de actos y diligencias que han de llevarse a cabo, y que varían en consonancia con la clase de prueba de que se trate; de todas las pruebas practicadas habrá de dejarse constancia escrita en el expediente. En párrafos anteriores señalamos que esta fase se encuentra integrada por dos periodos diferentes, uno de diez días en los cuáles el particular ofrecerá los medios de prueba y presentará escrito en el que exprese lo que a su derecho convenga, pero una vez que se ha llevado a cabo esto, las autoridades tendrán un plazo de treinta días, prórrogables hasta por tres meses, para que se desahoguen los medios de prueba, decretando para ello las diligencias que juzguen convenientes para el mejor esclarecimiento de los hechos. El fundamento que contempla la Ley Aduanera en relación al desahogo de los medios de prueba lo encontramos en el artículo 124

primer párrafo y en cuanto a su Reglamento lo tenemos en el numeral 170 fracción V. Hacemos la advertencia de que la prórroga a que nos hemos referido anteriormente no se encuentra regulada en el Reglamento antes citado, sino que su otorgamiento obedece al criterio que adopte la autoridad correspondiente.

Una vez que se han practicado por parte de la autoridad los actos de instrucción necesarios para determinar y comprobar los datos que han de servirle como base para dictar resolución, está tendrá un plazo de quince días para emitirla; López-Nieto y Mallo nos habla de que se comunique al particular dicha situación con el objeto de que se apersona en la oficina o dependencia donde obra el expediente y pueda examinarlo, sin embargo, aunque es interesante, no se encuentra prevista en el ordenamiento aduanero dicha situación.

2.3.-RESOLUCION AL PROCEDIMIENTO  
ADMINISTRATIVO DE INVESTIGACION  
Y AUDIENCIA.

Jaime Guasp señala que los actos de conclusión son aquellos que encaminan el fin del procedimiento, en el caso que nos ocupa esto ocurre a través de una resolución, documento por el cual la Administración va a resolver la situación jurídica del particular dentro del procedimiento administrativo de investigación y audiencia que se instauró en su contra.

En términos generales podemos citar las siguientes reglas bajo las cuales debe de ser sometida la resolución que emita la autoridad competente:

1.- La resolución decidirá todas las cuestiones planteadas por los particulares y aquellas otras derivadas del expediente.

2.- Deberá de contener una exposición de los fundamentos de derecho aplicables a los hechos que se ventilan en el caso, haciendo un breve razonamiento de

79...

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

su aplicación.

3.- Deberá contener la motivación necesaria, esto es, el razonamiento o razonamientos en que se funde la misma, haciéndose la mención de los preceptos legales vigentes aplicables a los hechos aludidos.

4.- Deberá de contener la decisión propiamente dicha, donde se exprese la voluntad del órgano competente, en el caso que se resuelvan varios asuntos o varias cuestiones, deberá hacerse en párrafos separados y numerados. La decisión debe de corresponder con los hechos y derechos aludidos por el particular.

5.- Este último punto es el referente al lugar, fecha, antefirma del funcionario competente y firma del mismo.

La resolución deberá de ser emitida dentro de un plazo cierto; la Ley Aduanera, en términos generales, nos habla de quince días; pero existen diversas circunstancias bajo las cuales será emitida la resolución en este plazo. El artículo 124 del ordenamiento en comento señala que " Dentro de los quince días siguientes al desahogo de la última prueba o al vencimiento del plazo para ofrecerlas si no se

hubiesen aportado, las autoridades aduaneras dictarán resolución..."; por su parte el artículo 173 último párrafo del Reglamento de la Ley Aduanera dispone que la resolución se "...dictará dentro de los quince días siguientes al desahogo de la última prueba o al vencimiento del plazo para rendirlas si no se hubieren aportado."

De la lectura de los anteriores preceptos se desprende que contemplan dos situaciones: la primera referida a que una vez que se ha desahogado la última prueba, la autoridad tendrá quince días para dictar resolución y, la otra, para el caso de que se haya vencido el plazo para ofrecerlas sin que el particular lo haya hecho, la autoridad podrá dictar la resolución correspondiente. Sin embargo, existe regulada otra situación distinta en los artículos 125 de la Ley Aduanera en relación con el 172 del Reglamento del mismo ordenamiento legal en los cuales se establece que si no queda demostrado que hubo infracción a las disposiciones aduaneras, la autoridad dictará resolución sin necesidad de que concluyan todos los trámites del procedimiento, fundando y motivando

debidamente dicha resolución que al efecto se dicte por parte de la autoridad competente.

Ahora bien, no podemos pasar al siguiente punto sin antes dejar establecidos los efectos que produce la emisión de la resolución por parte de la autoridad. Al efecto el artículo 173 del Reglamento de la Ley Aduanera dispone que la resolución que se dicte en el procedimiento administrativo de investigación y audiencia determinará:

- Las contribuciones a cargo del particular, las multas que se impongan por las infracciones cometidas, los recargos o, en su caso, que no hay responsabilidad o contribuciones omitidas.
- Si las mercancías están o no prohibidas, o sujetas a restricciones o requisitos especiales; precisándolas en su caso.
- Cuando proceda, declarará que las mercancías han pasado a propiedad del Fisco Federal, conforme a los artículos 129 y 130 de la Ley Aduanera y 4o. de la Ley

Reglamentaria del Párrafo Segundo del  
Artículo 131 Constitucional.

Por su parte, el artículo 126 de la Ley Aduanera, sin especificar propiamente los efectos de la resolución, señala que si la resolución que se dicte en el procedimiento administrativo de investigación y audiencia determina créditos fiscales, el embargo o el secuestro se convertirá en definitivo y las mercancías con sus medios de transporte podrán ser rematados en el procedimiento administrativo de ejecución para hacerlos efectivos, salvo que conforme a la Ley hubieren pasado a propiedad del Fisco Federal, caso en el cual la ejecución se llevará a cabo sobre otros bienes.

Pero qué es lo que ocurre en el caso de que la autoridad no dicte resolución en el plazo de quince días que establece la Ley Aduanera y el Reglamento de dicha Ley ? el artículo 125 del ordenamiento citado nos da la pauta de que si las autoridades aduaneras no emiten resolución dentro del plazo establecido o bien si la resolución que se dicte no determina obligaciones incumplidas, ni créditos fiscales a cargo del

particular, el embargo o secuestro practicado quedara sin efecto, pudiendo en tal situación el propietario o tenedor de las mercancías secuestradas solicitar que le sean entregadas, junto con sus medios de transporte, desde el día siguiente al en que ocurran los casos mencionados por este numeral. Este concepto lleva íntima relación con lo previsto por el artículo 172 del Reglamento de la Ley Aduanera considerando que una vez que ha quedado demostrado que no hubo infracción a las disposiciones aduaneras y sin necesidad de que concluyan los trámites del procedimiento administrativo de investigación y audiencia la autoridad entregará total o parcialmente, las mercancías secuestradas a su propietario, tenedor o conductor o bien levantará el embargo debiendo al efecto fundar y motivar debidamente su resolución.

Como simple comentario nosotros consideramos importante que el plazo de quince días que establece la Ley Aduanera para dictar resolución debe de cumplirse y, no tan sólo esto sino de que también la notificación que se haga de la misma se haga con la mayor celeridad posible debido a que en la práctica esto es poco usual

afectando directamente a la esfera jurídica del particular y de manera indirecta al Erario Federal.

3.- AUTORIDADES COMPETENTES PARA TRAMITAR Y  
RESOLVER EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO  
DE INVESTIGACION Y AUDIENCIA.

Entendemos por competencia a la idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer y llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos; en el caso del procedimiento administrativo de investigación y audiencia las autoridades competentes para tramitarlo y resolverlo son, actualmente , la Dirección de Procedimientos Legales dependiente de la Dirección General de Aduanas; las Direcciones de Auditoría Fiscal a Instituciones de Crédito; de Auditoría Fiscal a Intermediarios Financieros No Bancarios; de Auditoría Fiscal a Intermediarios del Mercado de Valores; de Auditoría Fiscal a Entidades Paraestatales; de Auditoría Fiscal Integral; de Auditoría Fiscal a Renglones Específicos; de Auditoría Fiscal de Gabinete; de Auditoría de Dictámenes; de Auditoría de Defraudación Fiscal integrantes de la Dirección General de Auditoría Fiscal Federal; las Administraciones Fiscales Federales, Aduanas y

Jefaturas Regionales de la Policía Fiscal Federal dentro de la circunscripción territorial que a cada una corresponda conforme a las facultades que se les confieren en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en vigor.

En el Reglamento Interior vigente hasta el 4 de enero de 1990 la única autoridad competente para tramitar y resolver el citado procedimiento administrativo era la Dirección de Procedimientos Legales de la Dirección General de Aduanas, ya mencionada, según lo establecido en el artículo 85 fracción VII, quien actuaba en coordinación con la Dirección de Inspección Aduanera, como se señalaba en el numeral 82 fracción VIII, sin embargo a partir del 5 de enero de 1990 dicha Dirección es derogada y por lo tanto en la actualidad la única autoridad competente para tramitar y resolver el procedimiento administrativo de investigación y audiencia es la Dirección de Procedimientos Legales conforme a lo establecido en el artículo 85 fracción V de ese ordenamiento. Por lo que se refiere a la Dirección General de Aduanas el fundamento de su competencia para

tramitar y resolver el citado procedimiento lo encontramos en el artículo 80 fracción XIX del Reglamento que nos ocupa, siempre y cuando este derive del ejercicio de las facultades a que se refieren las fracciones XIV y XV del mismo precepto legal.

Es importante hacer notar que otra de las cuestiones que se vieron afectadas por la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales y que Adiciona la Ley General de Sociedades Mercantiles publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1989 fue la referente a la abrogación de la Ley del Registro Federal de Vehículos. Ante tal situación, la Dirección de la Policía Fiscal (antes Resguardo Aduanal) será quien se cerciore del cumplimiento de las disposiciones legales en materia de vehículos con base en lo establecido por el artículo 83 fracción III del multicitado ordenamiento legal.

Cuando la Dirección de la Policía Fiscal lleve a cabo la verificación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito, con el objeto de

cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones legales y compruebe que éstas no han sido cumplidas procederá, por un lado, a retener, perseguir, embargar o secuestrar el vehículo de que se trate y, por otro, a poner en conocimiento de la Dirección de Procedimientos Legales los resultados de sus actuaciones para que ésta tramite y resuelva el procedimiento administrativo de investigación y audiencia. Antes de la abrogación de la Ley del Registro Federal de Vehículos se contemplaba en sus artículos 43 y 47 el secuestro del vehículo cuando existieren elementos que hicieran presumir la comisión de alguna infracción prevista en las fracciones IV a XVII del artículo 40 de dicha Ley y el inicio de un procedimiento administrativo de investigación por parte de la Dirección de Procedimientos Legales.

En el párrafo anterior quedó precisado que será la Dirección de la Policía Fiscal quien ponga en conocimiento de la Dirección de Procedimientos Legales los resultados de sus actuaciones para que en su caso sea ésta ante quien se tramite y resuelva el procedimiento administrativo de investigación conforme a lo señalado por el artículo 83 fracción VI del

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigente para 1990.

Cabe hacer notar que la fracción a la cual nos hemos referido sólo contempla el caso de *secuestro* y no la del embargo o retención que se regulan en diversas disposiciones del ordenamiento legal en comento.

Por lo que atañe a las Direcciones que han sido citadas en este apartado y que conforman parte de: la Dirección General de Auditoría Fiscal Federal el fundamento para tramitar y resolver el procedimiento administrativo de investigación y audiencia lo encontramos en los artículos 65 fracción XI-BIS, 67 fracción X, 68 fracción X y 69 fracción X; en cuanto a las Administraciones Fiscales Federales, las Aduanas y las Jefaturas Regionales de la Policía Fiscal su competencia se vera contemplada por los numerales 129, apartado A fracción XXII BIS, 131 fracción XIV y 132 fracción V respectivamente del Reglamento Interior antes invocado.

4.- MEDIDAS PROVISIONALES APLICABLES AL  
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE  
INVESTIGACION Y AUDIENCIA.

Uno de los efectos con carácter excepcional que conlleva el inicio del procedimiento administrativo de investigación y audiencia es la adopción de medidas provisionales. En la Ley Aduanera se prevé que la autoridad, bajo determinadas circunstancias, podrá aplicar las medidas provisionales que considere necesarias para salvaguardar el erario federal; sin embargo la problemática que se plantea en este punto es que en ocasiones la aplicación de esa medida no se lleva a cabo precisamente en el inicio del procedimiento o dentro de este, sino que más bien se aplican *antes* de que el particular sea notificado del inicio del procedimiento administrativo respectivo.

Francisco López-Nieto y Mallo considera que una vez iniciado el procedimiento, la autoridad competente, podrá adoptar las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la

resolución que pudiera recaer, siempre que:

- a) Existieran elementos de juicio suficientes para ello;
- b) Que no puedan causar perjuicios irreparables a los interesados; y
- c) Que no impliquen violación de derechos amparados por las leyes.

El autor en cita agrega que: "El adoptar tales medidas no paraliza la tramitación del expediente. Sin embargo, las autoridades deberán usar este derecho con mucha cautela y restricción, pues no siempre es fácil discernir a punto fijo cuándo se dan realmente las condiciones exigidas por la ley, sobre todo, en lo que atañe a los perjuicios irreparables, cuya determinación resulta con frecuencia un tanto aventurada"(28).

A mayor abundamiento, Margarita Lomeli Cerezo señala que "Las autoridades administrativas, salvo casos excepcionales previstos en la Constitución, como

(28) *Idem.*, pág. 202.

la expropiación, no pueden privar a persona alguna de un derecho sin previa audiencia, esto es, sin seguir un procedimiento en el que el afectado tenga derecho de presentar sus defensas y pruebas, y en el que se respeten ciertas formalidades esenciales" (29).

De esto podemos desprender que la autoridad hacendaria, bien sea Dirección General de Aduanas o bien Dirección General de Auditoría Fiscal Federal, a través de sus Direcciones de Policía Fiscal; Dirección de Auditoría Fiscal a Instituciones de Crédito; de Auditoría a Intermediarios del Mercado de Valores; de Auditoría Fiscal Entidades Paraestatales; de Auditoría Fiscal Integral; de Auditoría Fiscal a Renglones Específicos; de Auditoría Fiscal de Gabinete; de Auditoría de Dictámenes y de Asuntos de Defraudación Fiscal podrán llevar a cabo la aplicación de medidas provisionales conforme a lo establecido por los numerales 80 fracciones XVII y XVIII, 83 fracción III, 65 fracción XI-BIS, 67 fracción X, 68 fracción X y 69 fracción X del Reglamento Interior de la Secretaría de

(29) Lomeli Cerezo, Margarita. - Derecho Fiscal Represivo, Primera adición, Ed. Porrúa, S. A., México 1979, pág. 55

Hacienda y Crédito Público vigente para el año de 1990.

Pero cuáles son las medidas provisionales o precautorias que puede aplicar la autoridad hacendaria con base en los anteriores preceptos legales? son las denominadas en la doctrina aduanera como formas de afectación de las mercancías, siendo éstas la retención, persecución, embargo y secuestro.

Carlos Anabalón Ramírez considera que el Estado se encuentra dotado, por disposición legal, del poder de hacer cumplir en forma compulsiva al contribuyente de sus obligaciones aduaneras, siendo una de éstas formas la afectación aduanera, a la cual define como "la facultad del fisco-aduanas para disponer de las mercaderías que no han satisfecho oportunamente el pago total de los derechos, impuestos y demás gravámenes adeudados con ocasión de su paso a través de las fronteras del territorio aduanero"(30).

Ahora bien, en relación a esta facultad,

(30) Carvajal Contreras, Máximo. - Derecho Aduanero, Segunda edición, Ed. Porrúa, S. A., México 1986, pág. 803.

Máximo Carvajal Contreras señala los siguientes derechos:

DERECHO DE RETENCION  
DERECHO DE PERSECUCION  
DERECHO DE SEQUESTRO  
DERECHO DE EMBARGO

De las ideas del tratadista antes mencionado se pueden desprender estos conceptos:

DERECHO DE RETENCION.- En tanto que el contribuyente no satisfaga el pago de los impuestos o derechos y, dé cumplimiento a los requisitos en materia de restricciones y a las formalidades aduaneras, la autoridad tiene la facultad de retener en dominio fiscal a las mercancías.

DERECHO DE PERSECUCION.-En los casos de que las mercancías sean introducidas ilegalmente o se presume que se pretende cometer un ilícito, la autoridad tiene el derecho de perseguirlas sin que existan límites de jurisdicción aduanera, dentro del

territorio nacional.

**DERECHO DE SECUESTRO.**- Cuando dentro de la zona permanente de vigilancia, se encuentren mercancías sin la documentación que exigen las normas legales, las autoridades tienen la atribución de secuestrarlas junto con los medios en que se conduzcan, cumpliendo con las formalidades establecidas. Igual facultad tiene en los casos de las visitas domiciliarias en que descubran mercancías extranjeras sin que se compruebe su legal introducción, tenencia o estancia en el país.

**DERECHO DE EMBARGO.**- Cuando al verificar el transporte de mercancías fuera de la zona permanente de inspección y vigilancia se descubran mercancías de procedencia extranjera, sin comprobar su legal importación y estancia en el país, la autoridad podrá embargarlas cumpliendo con las formalidades legales establecidas. De igual manera procederá por las que descubra al practicarse una visita domiciliaria y se determine que procede el embargo.

Por lo que concierne a los supuestos que

contempla la Ley Aduanera, bajo los cuales la autoridad hacendaria aplicaría los derechos antes mencionados, encontramos que el artículo 121 únicamente señala el secuestro de las mercancías y de los medios de transporte cuando dentro de la zona de inspección y vigilancia permanente éstos no cuenten con la documentación a que se refieren los artículos 117, 118 y 120 del mismo ordenamiento legal.

En cuanto al artículo 123, que es el relativo a la verificación de mercancías en su transporte, se llevará a cabo la práctica bien sea del embargo o del secuestro bajo los siguientes parámetros.

*Embargo.*- Cuando el valor de las mercancías no exceda de treinta mil pesos, y el tenedor o propietario de las mismas demuestra tener en el país casa habitación o un lugar fijo en el que desempeñe una actividad permanente, se le nombrará depositario de ellas.

*Secuestro.*- Cuando se trate de mercancías cuyo valor excede de treinta mil pesos, si el

tenedor o propietario no demuestra tener en el país casa habitación o un lugar fijo en el que desempeñe una actividad permanente o se trate de mercancías de importación prohibida o restringida.

Del anterior precepto podemos considerar que para que se lleve a cabo el *embargo* o *secuestro* se necesitan los parámetros señalados, pero esto no es tan fácil como parece ya que como lo veremos más adelante, ambos términos son considerados dentro de la Ley Aduanera como sinónimos e incluso existen algunas tesis emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las que se equiparan ambos términos.

El artículo 123-BIS establece que al realizar la autoridad visita domiciliaria y durante la práctica de la misma ésta encuentre mercancías extranjeras cuya legal introducción, estancia o tenencia en el país no se acredite por parte del particular, la autoridad procederá a *amargarlas* o *secuestrarlas* bajo los parámetros que señala el artículo 123 del ordenamiento

aduanero en comento.

Si bien es cierto que el artículo 123 de la Ley Aduanera regula los requisitos necesarios para que la autoridad hacendaria practique el embargo o secuestro, lo cierto es que en la práctica cotidiana dichos requisitos no se adecuan a la realidad mexicana debido a que es un tanto difícil encontrar alguna mercancía cuyo valor no exceda sea de treinta mil pesos. Además de que por las necesidades que se dan día a día la autoridad actua de forma diversa y sin apegarse a lo establecido en la Ley.

Dentro del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en vigor se faculta a las autoridades hacendarias a ordenar y practicar el denominado *embargo precatorio* cuando a su juicio hubiere peligro de que el obligado se ausente o se realice la enajenación u ocultamiento de bienes o cualquier maniobra tendiente a evadir el cumplimiento de las obligaciones fiscales. El fundamento de dicha facultad lo encontramos en los artículos 67 fracción IX de tal ordenamiento, en lo que concierne a las

Direcciones de Auditoría Fiscal a Instituciones de Crédito; de Auditoría Fiscal a Intermediarios Financieros No Bancarios; de Auditoría Fiscal a Intermediarios del Mercado de Valores y de Auditoría Fiscal a Entidades Paraestatales; 68 fracción IX por lo que atañe a las Direcciones de Auditoría Fiscal Integral; de Auditoría Fiscal a Renglones Específicos; de Auditoría Fiscal de Gabinete y de Auditoría de Dictámenes; y 69 fracción IX en cuanto a la Dirección de Asuntos de Defraudación Fiscal.

En otro apartado quedo establecido que las anteriores Direcciones forman parte de la Dirección General de Auditoría Fiscal Federal, pero lo curioso que encontramos en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es de que la facultad antes referida solo se contempla expresamente para las Direcciones auxiliares y no para la Dirección General.

Por lo que corresponde a la Dirección General de Aduanas conforme a lo establecido en el artículo 80 fracción XVIII del tantas veces mencionado ordenamiento

reglamentario, ésta también podrá ordenar y practicar el embargo precautorio en coordinación con la Dirección General de Auditoría Fiscal Federal, cuando a su juicio considere que hubiere peligro de que el obligado se ausente o realice la enajenación u ocultamiento de bienes o cualquier maniobra tendiente a evadir el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Después de haber hecho un análisis de lo previsto por el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en relación a las medidas provisionales que la autoridad hacendaria puede aplicar en base a las facultades que dentro del citado ordenamiento se les confieren, consideramos necesario hacer también alusión a lo regulado por el artículo 116 de la Ley Aduanera, que es lo relativo a las atribuciones de las autoridades hacendarias.

Pues bien, dentro de las facultades que se le confieren a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme al artículo en comento, encontramos que en la fracción VII del mismo se estipula que la autoridad retendrá las mercancías de importación y

exportación en los recintos fiscales y fiscalizados hasta que se obtengan los permisos de autoridad competente; se cumplan con los requisitos especiales y se cubran los créditos fiscales por un lado y, a manera de separación la Ley Aduanera agrega que la autoridad estará facultada para perseguir, embargar y secuestrar las mercancías y los medios de transporte en que las conduzcan cuando se den los supuestos normativos que la misma Ley establece, con el objeto de que se garanticen o puedan hacerse efectivos los créditos fiscales.

De este comentario podemos deducir que las figuras jurídicas del *embargo* y *secuestro* se emplean principalmente, con la finalidad de que las mercancías o vehículos sobre los que se realicen sirvan para garantizar o hacer efectivo el crédito fiscal. Cuestión con la que nosotros diferimos en este trabajo de investigación, ya que consideramos que si lo que se busca con el embargo es la garantía del crédito fiscal, más bien lo que se llevaría a cabo es un embargo precautorio, y la idea que se desprenden de la lectura de diversos dispositivos contemplados tanto en la Ley Aduanera como en el Reglamento Interior de la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público es de que el *embargo* y *secuestro* son figuras afines, cuestión que ha sido desvirtuada en otro apartado de éste trabajo, pero como simple comentario y a mayor abundamiento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió dos tesis en las cuales equipara al embargo con el secuestro, como más adelante se observará de la transcripción que se haga de las mismas.

III.- PROBLEMÁTICA JURÍDICA DEL SECUESTRO  
ADMINISTRATIVO Y EL PROCEDIMIENTO  
ADMINISTRATIVO DE INVESTIGACIÓN Y AUDIENCIA

1.- NOCIONES GENERALES DE LOS ARTICULOS 14 Y  
16 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

En capítulos anteriores se ha llegado a conceptualizar y analizar las figura jurídicas materia del presente trabajo de tesis, razón por la cual en este apartado se harán algunos comentarios respecto de la problemática que presenta la aplicación de los preceptos que las regulan.

Primeramente consideramos importante señalar que un sector de los tratadistas del tema ha llegado a concluir que el secuestro administrativo es inconstitucional. Como este aspecto es esencial para

conocer la problemática de estas figuras en otros niveles o planos, se estima importante analizar dicha cuestión a la luz del contenido de los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna.

Se debe hacer notar que en el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional se señala expresamente lo siguiente:

"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 contiene la conocida *garantía de audiencia* en virtud de la cual "los particulares tienen oportunidad de atacar y, merced a la intervención judicial, corregir las violaciones que se puedan presentar a las formalidades esenciales del procedimiento, aún desde su iniciación, como en el caso de que no se les notificara y emplazara conforme a derecho, dejándolos sin la posibilidad de defensa. Fijado el debate, la garantía de audiencia

protege, tanto el desahogo de exhibir pruebas, como el debido desahogo de las mismas. Finalmente, garantiza la facultad de alegar, en términos de las leyes respectivas"(31).

Siguiendo al maestro Ignacio Burgoa tenemos que dicha garantía esta contenida en "una fórmula compleja e integrada por cuatro garantías específicas de seguridad jurídica,... y que son: a) la de que en contra de la persona, a quien se pretenda privar de alguno de los bienes jurídicos tutelados por dicha disposición constitucional, se siga un juicio; b) que tal juicio se substancie ante Tribunales previamente establecidos; c) que en el mismo se observen las formalidades esenciales del procedimiento, y d) que en el fallo respectivo se dicte conforme a las leyes existentes con antelación al hecho o circunstancia que hubiere dado motivo al juicio."(32)

(31) Margáin, Hugo B. - Los Derechos Individuales y el Juicio de Amparo en Materia Administrativa, Primera edición, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, México 1958, pág. 60.

(32) Burgoa, Ignacio. - Las Garantías Individuales. - Décimosexta edición, Ed. Porrúa, S. A., México 1962, pág. 515.

Ahora bien, para efectos de nuestra investigación consideramos de suma importancia hacer algunas anotaciones en torno a las garantías específicas de seguridad jurídica que conforman el numeral en comento. Como primer punto diremos que el acto de autoridad que se condiciona en esta garantía es el de *privación*, entendiendo a éste como "la consecuencia o el resultado de un acto de autoridad y se traduce o puede consistir en una merma o menoscabo (disminución) de la esfera jurídica del gobernado, determinado por el egreso de algún bien material o inmaterial (derecho), constitutivo de la misma (desposesión o despojo), así como en la impedición para ejercer un derecho." (33)

De aquí deducimos que si la privación de un bien material o inmaterial es la "finalidad connatural perseguida por un acto de autoridad, éste asumirá el carácter de privativo; por el contrario, si cualquier acto autoritario, por su propia índole, no tiende a dicho objetivo, sino que la privación que se origina es

(33) Burgoa, op. cit., pág. 529.

sólo un medio para lograr otros propósitos, no será acto privativo sino de molestia..”(34) Queda entonces establecido que el acto que se regula en el citado precepto constitucional es el de privación.

Por lo que se refiere a los valores jurídicamente protegidos en contra de dicho acto de privación encontramos, entre otros, a la propiedad y a la posesión. En cuanto al primero de ellos, la garantía protege los derechos subjetivos fundamentales que derivan de la propiedad y que son: el de uso, el de disfrute y el de disposición, situación que ha sido contemplada en forma similar por lo que corresponde a la posesión, siendo necesario aclarar que no cualquier posesión esta protegida por dicha norma constitucional, sino sólo aquella en la que la facultad personal inherente a una situación concreta sea imperativa, obligatoria y coercitiva.

Ahora bien, el artículo 14 Constitucional, en términos generales hace la importante prevención de

(34) *idem*, pág. 530.

que, en todo juicio, deben de cumplirse las formalidades esenciales del procedimiento. Para tal efecto consideramos oportuno hacer la cita de una tesis emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual muestra la esencia de dicha garantía.

AUDIENCIA, GARANTIA DE, REQUISITOS QUE DEBEN DE CONTENER LAS LEYES PROCESALES EN RESPETO A LA. De acuerdo con el espíritu que anima el artículo 14 Constitucional, a fin de que la Ley que establece un procedimiento administrativo, satisfaga la garantía de audiencia, debe darse oportunidad a los afectados para que sean oídos en defensa, antes de ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos, con la única condición de que se respeten las formalidades esenciales de todo procedimiento. Este debe contener "Etapas Procesales", las que pueden reducirse a cuatro: Una etapa primaria, en la cual se entere al afectado sobre la materia que versara el propio procedimiento, que se traduce siempre en un acto de notificación, que tiene por finalidad que conozca de la existencia del procedimiento mismo y dejarlo en aptitud de preparar su defensa; una segunda, que es la relativa a la dilación probatoria, en que pueda aportar los medios convictivos que estime pertinentes; la subsecuente es la relativa a los alegatos en que se de oportunidad de exponer las razones y consideraciones legales correspondientes y, por último, debe dictarse resolución que decida sobre el asunto.

Amparo en revisión 849/78 Oscar Fernández Garza. Unanimidad de 18 votos.

Informe 1978, Pleno, pág. 316.

Después de haber realizado diversos comentarios en torno al artículo 14 Constitucional, pasaremos a hacer alusión del contenido del artículo 16 del mismo ordenamiento legal. Por lo que corresponde al primer párrafo del citado dispositivo encontramos el siguiente texto:

"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."

Esta primera parte del artículo en comento, según las palabras de Hugo B. Margáin amplía más el principio de legalidad, al establecer taxativas al Estado que le impiden molestar a una persona o a su familia, invadir su domicilio, revisar sus papeles e intervenir en sus posesiones, a menos que medie una orden escrita de la autoridad con competencia constitucional, en la cual se funde y motive la causa legal del procedimiento.

A mayor abundamiento, diremos que el principio de legalidad contenido en ésta primera parte

del precepto en comento, puede ser violado por la autoridad en tres distintas situaciones: con una simple molestia infundada al particular; cuando dicta un mandamiento sin tener base legal y si existiendo fundamento legal, la autoridad ordenadora no es la competente.

En términos generales dicho numeral se conforma de tres distintas partes: la primera, se ocupa del principio de legalidad, antes aludido, prohibiendo molestias injustificadas a las personas y sus familias; la segunda, establece los requisitos constitucionales de las aprehensiones ordenadas por el Estado y las circunstancias en que un sujeto puede ser detenido, y la tercera, señala los requisitos legales de los cateos y visitas domiciliarias.

Conviene mencionar que dentro de los bienes jurídicos tutelados por este artículo se encuentran los bienes muebles o inmuebles que estén bajo el poder posesorio de una persona, pudiendo ser el particular tanto el poseedor originario como el derivado, pero no como simple detentador. Esto viene aunado a que la

violación que se diera a las garantías de seguridad jurídica consignadas en dicho numeral no sería propiamente con el objeto de resolver conflictos posesorios.

Por lo que concierne a la garantía de mandamiento escrito, para que sea satisfecha dicha garantía, no basta que el mandamiento se emita para realizar algún acto de molestia en alguno de los bienes que contempla el citado artículo, sino que es menester que al particular se le comunique o se le dé a conocer; ésta comunicación o conocimiento pueden ser anteriores o simultáneos a la ejecución del acto de molestia, pues la exigencia de que éste conste en un mandamiento escrito, sólo tiene como finalidad que el gobernado se entere de la fundamentación y motivación legales del hecho autoritario que lo afecte, así como de la autoridad de que provenga.

Únicamente con el ánimo de dar una visión general de los parámetros que condicionan al CATED señalaremos lo siguiente: Entendemos por *casos*, al registro o inspección de sitios o lugares con el fin de

descubrir ciertos objetos para evidenciar determinadas circunstancias, de aprehender a algún sujeto o tomar posesión de un bien.

Al respecto Ignacio Burgoa comenta lo siguiente:

a) La primera garantía de seguridad jurídica que condiciona el acto de cateo estriba en que la orden respectiva debe emanar de autoridad judicial en el sentido formal del concepto, es decir, de un órgano autoritario constitutivo del Poder Judicial, bien local o federal.

b) En cuanto a su forma, dicha orden debe constar por escrito.

c) La orden de cateo nunca debe ser general, debe versar sobre cosas concretamente señaladas en ella y practicarse en un cierto lugar.

d) Por último encontramos la obligación impuesta a las autoridades que practican el cateo de que una vez concluida la diligencia respectiva, se levantará un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa por la autoridad que verifique aquella.

En cuanto al contenido del segundo párrafo del artículo 16 Constitucional podemos hacer los siguientes cometarios; haciendo una transcripción previa del mismo:

"La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y de exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos."

De lo anterior podemos establecer que las autoridades fiscales tienen la facultad constitucional para exigir la exhibición de libros y papeles, con el fin de comprobar el cumplimiento o el incumplimiento de las disposiciones fiscales en materia tributaria, por lo que toda exigencia autoritaria que carezca de dicha finalidad no se encuentra ajustada a derecho.

Al respecto consideramos importantes distinguir entre la *visita domiciliaria* y la *inspección administrativa*, al respecto Alfonso Nava Negrete emitió un voto particular en el recurso de revisión No.

648/85, del cual hace el siguiente comentario "No debe de confundirse a nuestro juicio la visita domiciliaria con la inspección administrativa. En ambas, ciertamente, se vigila el fiel cumplimiento por los particulares de ordenamientos administrativos, pero en la primera la autoridad tiene necesidad de penetrar en el domicilio del particular y hacerlo con las condiciones que la misma Constitución fija; en cambio en la segunda, el lugar o domicilio esta abierto al público y no sólo a la autoridad." (35)

Dentro de este marco de ideas y a mayor abundamiento, diremos que la autoridad hacendaria se encuentra facultada para llevar a cabo la verificación del debido cumplimiento de las disposiciones fiscales por parte de los particulares a través de su función fiscalizadora, entendiendo a ésta como la acción llevada a cabo por los agentes del Fisco o sus auxiliares por medio de la cual verifica si los sujetos pasivos y terceros vinculados en la relación

(35) Nava Negrete, Alfonso. - Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, No. 99, Noviembre 1967, México, pág. 553.

jurídico-fiscal, han cumplido con las obligaciones legales correspondientes. Sin embargo, es indudable que todo procedimiento de fiscalización constituye para el gobernado un acto de molestia, ya que se le va a afectar en su persona, domicilio, papeles o posesiones, siempre y cuando no se reúnan los siguientes requisitos:

- a) Que exista un mandamiento escrito.
- b) Que sea emitido por un órgano de autoridad competente.
- c) Que esté debidamente fundado y motivado.
- d) Que además, en el caso de visita domiciliaria, ésta se sujete a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

De lo antes comentado resulta que la realización del secuestro de mercancías y sus medios de transporte es un acto de autoridad que causa evidentes molestias a los particulares. Ahora bien, el decretar un secuestro administrativo está permitido por los artículos 14 y 16 Constitucionales o puede ser violatorio en sí de garantías individuales?. Nuestro

más Alto Tribunal ha determinado que no se violan garantías, como se verá en el siguiente apartado en diversas tesis de las cuales el criterio a seguir ha sido en relación al artículo 14, más no así del 16, considerando que es propiamente aquí donde se dan diversas violaciones a la Constitución.

2.- CRITERIOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA  
DE LA NACION Y DE LOS TRIBUNALES  
COLEGIADOS DE CIRCUITO EN MATERIA  
ADMINISTRATIVA EN RELACION AL SECUESTRO  
ADMINISTRATIVO EN EL AMBITO ADUANAL.

Dentro de este apartado queremos hacer la transcripción de las diversas tesis que en relación con el secuestro administrativo en materia aduanera ha emitido nuestro más alto Tribunal, para concluir que no es violatorio en sí de garantías individuales.

SECUESTRO O EMBARGO, OBSERVANCIA DE LA GARANTIA DE AUDIENCIA DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO PARA EL CASO DE. Del texto del segundo párrafo del artículo 14 Constitucional, que consagra la garantía de audiencia, se desprende que para que proceda la privación de algunos de los bienes tutelados por este precepto (propiedades, posesiones o derechos) es necesario que medie un juicio en el que el afectado, después de ser oído y admitidas sus pruebas, resulte vencido, caso en el cual ya no puede considerarse conculcada la garantía de audiencia. En estas condiciones, si dentro de un procedimiento o previo a el, una autoridad competente priva a un particular de una propiedad, posesión o derecho, no puede considerarse que dicha privación sea definitiva y que con ello se viole la

garantía de audiencia, pues precisamente el acto de secuestro tiene lugar dentro o previo al procedimiento en el que se cita al afectado para que haga valer sus defensas, estando siempre sujeto el acto de privación a las resultas del procedimiento, para que en caso de que el afectado resulte vencido se lleve a cabo la privación definitiva.

Amparo en revisión 3387/71.- Jorge López Avila. 2 de octubre de 1973. Unanimidad de 16 votos. Ponente: Carlos Del Río Rodríguez.

Pleno, Vol. 58 del Semanario Judicial de la Federación, pág. 47.

SECUESTRO DE MERCANCIAS. LOS ARTICULOS 6TO, 561 y 588 DEL CODIGO ADUANERO NO VIOLAN EL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL. Tomando en cuenta que la práctica de la visita a que se refiere el artículo 83 del Código Fiscal de la Federación tiene por objeto, entre otros cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones fiscales y comprobar la comisión de infracciones a dichas disposiciones, y que con base en la citada investigación en su caso, se determinara el crédito fiscal relativo, y que la garantía de audiencia consagrada por el artículo 14 Constitucional, debe de interpretarse en el sentido de que lo que dicho precepto prohíbe, es que se prive en forma definitiva a los gobernados de sus propiedades, posesiones o derechos, sin habérseles oído en defensas de sus intereses, por tanto, si en un procedimiento administrativo de investigación fiscal o previamente al mismo, la autoridad competente retiene de manera provisional bienes que se encuentran en posesión del investigado, tal acto de retención no debe de considerarse definitivo y menos aún violatorio de la garantía de audiencia, en virtud de que constituye una medida precautoria que en todo caso esta supeditada

a la resolución final que se dicte al concluir el procedimiento administrativo correspondiente, en el que el afectado esta en posibilidad legal de hacer valer sus defensas con la amplitud que exige el artículo 14 de la Constitución Federal, puesto que en el puede concurrir expresando los argumentos legales que estime procedentes en contra de los actos que lo afecten y desde luego ofrecer y rendir las pruebas correspondientes. Por consiguiente, el secuestro de mercancías previsto en los artículos 6to., 561 y 588 del aludido Código, no es un acto de privación definitiva, sino unicamente una retención provisional de bienes. Asimismo, además de que en el procedimiento de investigación, conforme a lo establecido en el artículo 857, fracción VII, del Código Aduanero, se da intervención a los afectados con el secuestro de las mercancías, los artículos 614 y 616 del indicado ordenamiento legal establecen un recurso en el que también se da oportunidad a los afectados de ser oídos en defensa de sus intereses, antes de ser privados en forma definitiva de las mercancías de referencia. Por último, en los términos de los artículos 587 y 612 del Código Aduanero, las autoridades aduaneras antes de privar a los particulares en forma definitiva de los bienes que se encuentran en su poder tienen la obligación legal de iniciar procedimiento administrativo de investigación en contra de los citados particulares. En estas condiciones, debe de concluirse que los artículos 6to., 561 y 588 del ordenamiento legal antes mencionado, no son violatorios de la garantía de audiencia consagrada en el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional.

Amparo en revisión 8539/82.-Remsa Comercial, S.A DE C.V. 10 de abril de 1984. Unanimidad de 18 votos. Ponente: Alfonso López Aparicio.

Pleno, Vol. 53 del Semanario Judicial de la Federación, pág. 47.

Por lo que atañe a los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa podemos destacar los siguientes criterios, que son acordes a la postura adoptada la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

SECUESTRO ADMINISTRATIVO SIN AUDIENCIA PREVIA. NO ES VIOLATORIO DEL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL. Conforme al artículo 112, fracción III, del Código Fiscal de la Federación queda a juicio de la autoridad fiscal el asegurar bienes de los causantes, por medio de la medida cautelar, cuando hubiere peligro de que se dé cualquiera de las hipótesis que señala la citada fracción, es decir, ausentismo del causante, enajenación u ocultación de sus bienes o realización de cualquier maniobra tendiente a dejar insoluto un crédito. El aseguramiento que establece esta disposición es meramente cautelar o preventivo, no una privación de derechos en forma definitiva, toda vez que esto puede o no realizarse; en efecto, en la especie se está ante una acto unilateral y discrecional de la autoridad fiscal autorizado por la Ley de la materia atendiendo a las manifestaciones presuntivas de las hipótesis urgentes que anteceden a la medida cautelar, de donde se desprende que no puede considerarse que la privación de derechos que entraña dicho secuestro sea definitiva y que por ello previamente deba respetarse la garantía de audiencia, ya que será en el procedimiento que deberá iniciarse para determinar y liquidar el crédito fiscal, en los términos del último párrafo del artículo en comentario, en donde el causante podrá hacer valer sus defensas pertinentes.

Amparo en revisión 23/76.- José Fernando Espino Ruiz y Rodolfo Carrillo Barragán. 4 de febrero de 1976. Unanimidad de votos. Ponente: Felipe López Contreras. Secretario: Angel Michel Sánchez.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Informe 1976, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, pág. 121.

SECUESTRO ADMINISTRATIVO. NO ES VIGLATORIO DE LA GARANTIA DE AUDIENCIA POR SER UN ACTO DE PRIVACION PROVISIONAL Y NO DEFINITIVA. El artículo 14 Constitucional debe interpretarse en el sentido de que, lo que dicho precepto prohíbe, es la privación en forma definitiva a los gobernados de sus propiedades, posesiones o derechos, sin habérseles oído en defensa de sus intereses. Ahora bien, del acta de inspección, secuestro y notificación de procedimiento se advierte entre otras cosas, en primer lugar, que se secuestró el vehículo que en la misma se describe para garantizar el monto de las multas que en su caso procedan; en segundo lugar, que se notificó al poseedor el inicio del procedimiento administrativo correspondiente y, en tercer lugar, que se le concedió un plazo de 10 días hábiles para ofrecer las pruebas a que su derecho convengan. Por tanto, el secuestro administrativo reclamado no es un acto de privación definitiva, sino un acto de molestia que implica únicamente una retención provisional de bienes, de manera que no viola en perjuicio de la quejosa la garantía de audiencia, máxime que en el procedimiento administrativo correspondiente la afectada está en posibilidad legal de hacer valer sus defensas, con la amplitud que exige el citado artículo 14 Constitucional.

Amparo en revisión 2518/87.- Miguel Alejandro Vergara Camarena. 14 de abril de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretario: Jose Pablo Sayago Vargas.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Informe 1988, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, pág.178, Vol. I.

VEHICULOS. SECUESTRO EFECTUADO POR LA DIRECCION DEL REGISTRO FEDERAL DE. SU INCONSTITUCIONALIDAD. Carece de razón la responsable Unidad Regional Fronteriza del Registro Federal de Vehículos, al pretender que puede, como ocurrió en el caso concreto, desposeer a los particulares sin sujeción a un procedimiento administrativo y desconociendo para estos la garantía de audiencia consagrada en la Ley fundamental del país. La Ley del Registro Federal de Vehículos, en su título sexto, regula el procedimiento administrativo en materia de infracciones y concretamente, en el numeral 43 autoriza el secuestro de vehículos cuando existan elementos que hagan presumir fundamente las infracciones previstas en las fracciones IV a XVII del artículo 40 de la misma legislación; empero, el primero de esos preceptos no autoriza a la responsable a practicar los secuestros en forma arbitraria y sin sujeción a ninguna regulación legal y procedimental, pues salvo en los casos a que se refieren las tres primeras fracciones del artículo 40 de la Ley invocada, se hace necesario, conforme al diverso artículo 46, iniciar el procedimiento administrativo para investigar y comprobar la comisión de infracciones a la Ley, e imponer las sanciones correspondientes, a efecto de observar las formalidades que exigen los

artículos 14 y 16 de la Constitución General  
de la República. .

Amparo en revisión 142/85.- Dirección General  
del Registro Federal de Vehículos 17 de enero  
de 1986. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio  
Javier Coss Ramos. Secretario: Ignacio Flores  
Anguiano.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO QUINTO CIRCUITO

Informe 1986, Tercera Parte, Tribunales  
Colegiados de Circuito, pág. 579, Vol. II.

3.- INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 123 BIS  
DE LA LEY ADUANERA.

En los anteriores apartados se dió una panorámica general de la postura doctrinaria que atañe a los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los diversos criterios que se han emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa en relación con el Secuestro Administrativo en Materia Aduanera. Por lo que ahora nos corresponde hacer el planteamiento de la problemática que presenta el artículo 123 Bis de la Ley Aduanera, que en nuestra opinión es inconstitucional.

Una vez establecido lo anterior diremos que dentro de las atribuciones de la Hacienda Pública encontramos dos funciones básicas que se complementan y retroalimentan entre sí: la fiscalizadora y la recaudadora. La primera investiga y actúa según las circunstancias, para asegurar que el particular pague

lo que le corresponde de acuerdo a lo dispuesto en la ley; la segunda, recibe, registra los pagos, verifica que las declaraciones se presenten, se encarga de recibir los pagos de los gravámenes fiscales que no se hagan mediante la presentación de declaraciones periódicas y emite resoluciones que proceden como consecuencia de los actos de fiscalización realizados.

Así consideramos en términos generales a la fiscalización como aquella acción llevada a cabo por las autoridades hacendarias con el objeto de percatarse de que los particulares han cumplido con las diversas obligaciones que establecen las disposiciones legales aplicables. Esta facultad de fiscalización se encuentra contemplada por el párrafo segundo del artículo 16 Constitucional, comúnmente conocida como *visita domiciliaria*., sin embargo dicha facultad de fiscalización al ser llevada a la práctica ha presentado diversos problemas, entre los cuales encontramos el secuestro administrativo.

Ahora bien, en capítulos anteriores quedó establecido que dentro de las facultades de que goza la

autoridad, conforme a lo señalado por el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su parte conducente, encontramos la de *ocasionar la mercancía* cuya legal introducción, estancia o tenencia no sea comprobada por el particular dentro de la realización de una visita domiciliaria. El fundamento de esta facultad también lo tenemos en el contenido de los artículos 123 Bis de la Ley Aduanera y 174 del Reglamento de la Ley Aduanera.

El cuestionamiento que se plantea dentro del desarrollo de esta facultad es de que si bien es cierto que la autoridad goza constitucionalmente de la facultad de llevar a cabo visita domiciliaria a los particulares, ésta es únicamente con el fin de cerciorarse de que éstos han cumplido las disposiciones fiscales y no así el de practicar el secuestro de la mercancía, ya que este acto, aunque se ha considerado provisional por una parte, no se encuentra previsto por el contenido del precepto constitucional en comento y, por otro, no deja de ser un acto de molestia que afecta la esfera jurídica del particular, es más en ningún momento se plantea el pago de daños y perjuicios que

podiera hacerse al particular de comprobarse que este si ha cumplido con las disposiciones fiscales conducentes. Desde luego esto sería en diversos casos como el de que la mercancía secuestrada fuera de difícil reparación o bien que el tiempo en que se llevase a cabo el trámite de procedimiento administrativo de investigación y audiencia sea demasiado largo y esto afectase el estado de la mercancía en el momento de ser devuelta por la autoridad, bien por encontrarse incompleta, dañada o fuera de uso, como se han dado diversos casos en los cuales los particulares han promovido los medios de defensa correspondientes en contra de tales irregularidades y que la ley no contempla.

A mayor abundamiento queremos hacer la referencia de la tesis jurisprudencial Número 12 emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, del Informe de Labores de 1973, visible a página 13 y cuyo contenido es el siguiente:

AUDITORIAS, VISITAS DE INSPECCION O, Y SECUESTRO DE LIBROS Y DOCUMENTOS. SUSPENSION. Aunque la práctica de una visita consiste de actos de tracto sucesivo, la práctica de visitas y la exigencia de que se exhiban libros y papeles para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales estan autorizadas por el artículo 16 constitucional, por lo que hay interés público en que no se suspendan tales actos, ya que no se satisface el requisito de la fracción segunda del artículo 124 de la ley de amparo. Por lo demás la medida cautelar si resultará procedente cuando se reclame la resolución dictada como consecuencia de la visita, en la que se finque algún crédito a cargo del visitado. Sin embargo, la suspensión si es procedente por lo que hace al secuestro de libros y documentos, pues esos actos pueden causar perjuicios de difícil reparación a los afectados (especialmente si se considera que las autoridades fiscales no suelen indemnizar los daños y perjuicios que causan con sus actos ilícitos), y el otorgamiento de la medida cautelar, en cambio, no causa mayores daños al fisco, ya que la visita puede seguir adelante y se pueden examinar los libros y documentos, aunque sin proceder al secuestro, el que si bien, no queda expresamente prohibido por el precepto Constitucional, tampoco queda tutelado por él.

Amparo en revisión 724/72 Ropa Capitolio, S.A. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 700/72 Honorio Morales Tello. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 731/72 Carlos Pérez Moreno Unanimidad de Votos.

Amparo en revisión 727/72 Camarauz, S. de R.L. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 687/72 Telas Modernas, S.A. Unanimidad de votos.

Ahora bien al inicio de la exposición de este apartado comentamos brevemente que nosotros consideramos inconstitucional el contenido del artículo 123 Bis de la Ley Aduanera, debido a que éste va más allá de lo establecido por el segundo párrafo del artículo 16 constitucional, referido básicamente a que la autoridad únicamente se encuentra facultada para realizar visita domiciliaria con el ánimo de cerciorarse de que los particulares han cumplido las disposiciones fiscales conducentes, más no así el de secuestrar la mercancía extranjera cuya legal introducción, estancia o tenencia no fuese comprobada por éstos. Al respecto nos remitimos al criterio que ha sido considerado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y del cual la idea principal es en relación a la afectación que pueden sufrir los particulares en el desarrollo de una visita domiciliaria, que ya quedó transcrito en párrafos anteriores.

No es obstáculo alguno para llegar a la anterior consideración, el que dentro de la Ley Aduanera se prevea la posibilidad de realizar el

secuestro en virtud de que la constitucionalidad o inconstitucionalidad de su artículo 123 Bis no se esta haciendo depender de la aplicación que del mismo hagan las autoridades hacendarias a cada caso en concreto si no que, en nuestra opinión, depende de que su texto pugna con el texto expreso del artículo 16 de la Ley Fundamental.

Para reforzar lo anterior se transcribe a continuación la tesis sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que se encuentra visible en el Apéndice de Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, Tercera parte, página 844:

REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS INCONSTITUCIONALIDAD.- DEPENDE DE SU PUGNA CON LA CONSTITUCION FEDERAL Y NO DE LOS ACTOS DE APLICACION DE LOS MISMOS POR LAS AUTORIDADES.- La constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos de un reglamento administrativo no puede depender de la aplicación que, de ellos en cada caso concreto, hagan las autoridades, sino de su texto mismo, en cuanto pugne o no con la Ley Fundamental.

De lo considerado en línea anteriores y de lo expuesto en la tesis que se acaba de transcribir,

podemos concluir como inconstitucional el contenido de los artículos 123 Bis de la Ley Aduanera y 174 del Reglamento de la misma , en la parte que prevé el *secuestro administrativo*; en virtud de que con ello se rebazan los lineamientos que para la práctica de la visita domiciliaria se consignan en el segundo párrafo del artículo 16 Constitucional, siendo importante mencionar que ni en este precepto de la Constitución Federal ni en algún otro se permite el secuestro administrativo en controversia.

Resulta pertinente aclarar que no por el hecho de que el secuestro administrativo sea provisional deja de ser inconstitucional, ya que este se encuentra relacionado con una falta de apoyo constitucional para realizarlo y no con el que un acto provisional sea violatorio de garantías individuales.

4.- MEDIOS DE DEFENSA DEL PARTICULAR EN CONTRA  
DEL SEQUESTRO ADMINISTRATIVO  
EN MATERIA ADUANERA

En el presente apartado se pretende dar una visión panorámica de los diversos medios de defensa con los que cuentan los particulares para combatir los actos de las autoridades relacionados con el secuestro administrativos y con acuerdos y resoluciones dictadas en el procedimiento administrativo de investigación y audiencia, así como actos colaterales que también afectan los intereses jurídicos y patrimoniales de los contribuyentes.

Lo anterior se considera importante dado las características peculiares de las figuras jurídicas que han sido materia de análisis de éste trabajo de investigación, aclarándose que el estudio de tales medios de defensa será solamente de manera superficial con el ánimo primordial de dar una visión generalizada de los mismos.

Por principio de cuentas entendemos por medio de defensa a aquél conjunto de garantías y derechos que son inherentes al particular que la autoridad debe de respetar, ahora bien, esos medios de defensa le van a permitir al gobernado que en el mismo momento en que vea vulnerada su esfera jurídica pueda accionarlos para protegerse de dichos actos de autoridad. Entre los actos administrativos que se interponen directamente ante la Autoridad Administrativa tenemos el recurso administrativo, por lo que concierne a los actos jurisdiccionales que se interponen ante la autoridad jurisdiccional encontramos al juicio de nulidad, el juicios de amparo directo y el juicio de amparo indirecto.

#### RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Los actos de las autoridades hacendarias deben de estar fundados en leyes u ordenamientos que vayan acorde con los lineamientos de legalidad que se contemplan en nuestra Carta Magna, sin embargo no siempre la actuación de éstos se ajusta a los ordenamientos en que se funda, ya sea por

interpretaciones erróneas, exceso en el cumplimiento de sus funciones o arbitrariedades de los funcionarios encargados de aplicarlos, lo que origina la violación de los derechos de los administrados.

Frente a actos de tal naturaleza se ha reconocido la necesidad de dotar a los particulares de los recursos o medios ante la propia administración pública por medio de los cuales pueda lograrse la nulificación de los actos o resoluciones dictadas con violación a la ley aplicada. En el caso de la legislación aduanera se contempla en su numeral 142 que en contra de las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras procederán los recursos administrativos que al efecto establece el Código Fiscal de la Federación, excepción hecha respecto de las resoluciones que decidan el procedimiento administrativo de investigación y audiencia. Esto quiere decir que en contra de la resolución *definitiva* que al efecto se dicte en el procedimiento administrativo aludido tiene que promoverse juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación y no así agotarse alguno de los recursos que prevé el Código

aludido.

## J U I C I O D E N U L I D A D

Cuando una resolución dictada en el procedimiento administrativo de investigación y audiencia cause agravio al particular éste podrá ocurrir en juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, quien podrá declarar la ilegalidad de la resolución impugnada conforme a las causales que al efecto se contemplan en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación y las cuales transcribimos para una mejor apreciación del tema:

I.- Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

II.- Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación y motivación, en su caso.

III.- Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

IV.- Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.

V.- Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

Sabemos de antemano que la sentencia dictada por este Cuerpo Colegiado podrá reconocer la validez de la resolución impugnada, declarar la nulidad de la misma o bien declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad deba cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

#### J U I C I O D E A M P A R O

El juicio de amparo es el medio con que cuentan los particulares para controlar la constitucionalidad de los actos y resoluciones emitidos por las autoridades legislativas, administrativas o judiciales. El objetivo primordial del juicio de amparo es el de conservar el estado de derecho y a los individuos que en él habitan, en el disfrute de las garantías que en nuestra Carta Magna consagra.

La acción del amparo la establecen los artículos 103 y 107 constitucionales y está reglamentada en la Ley de Amparo. Existen dos tipos de juicios de amparo; el amparo directo y el amparo indirecto.

El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, para el caso que nos ocupa en este trabajo de investigación, procede contra sentencias definitivas o resoluciones que pongan fin a juicios dictados por Tribunales Administrativos, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser, modificadas o revocadas, que resulten violatorias de garantías individuales. ya sea que la violación se cometa en las propias sentencias o resoluciones o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo.

El juicio de amparo indirecto es de competencia de los Juzgados de Distrito que correspondan y procede: contra leyes que por su sola

expedición causen perjuicio al particular; contra actos de autoridad fiscal que impliquen violación directa de garantías. En este caso el particular puede elegir entre acudir a los medios de defensa ordinarios o ir directamente al amparo, habida cuenta que este juicio es el medio idóneo para la protección de las garantías individuales y, contra actos del Tribunal Fiscal de la Federación distintos de la sentencia definitiva.

En este orden de ideas, el decretamiento de un secuestro administrativo de mercancías o vehículos de transporte es un acto de autoridad que puede ser combatible a través del juicio de amparo indirecto al tenor de lo previsto por los artículos conducentes de la Ley de Amparo.

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

PRIMERA.- El secuestro administrativo en materia aduanera es la medida cautelar que decreta la autoridad hacendaria cuando tiene elementos para considerar que no se han cumplido con todas y cada una de las obligaciones que establecen las leyes de la materia y que subsiste hasta en tanto se resuelve lo conducente dentro del procedimiento administrativo de investigación y audiencia incoado en contra de los particulares.

SEGUNDA.- El secuestro administrativo de mercancías y vehículos en que se transporten es una facultad discrecional de las autoridades fiscales y puede ser de dos tipos: provisional o definitiva.

TERCERA.- De acuerdo con la legislación vigente, las autoridades fiscales que pueden realizar el secuestro administrativo e iniciar procedimiento administrativo de investigación y audiencia son las Direcciones Generales de: Aduanas y Auditoría Fiscal

Federal; las Administraciones Fiscales Federales, las Aduanas y las Jefaturas Regionales de la Policía Fiscal todas ellas integrantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

CUARTA.- Conforme al criterio de nuestro más alto Tribunal y de los Tribunales Colegiados de Circuito, el secuestro administrativo no es violatorio en sí de garantías individuales, puesto que tiene un carácter provisional, todo esto a la luz del artículo 14 Constitucional.

QUINTA.- En nuestra opinión es inconstitucional el contenido del artículo 123 Bis de la Ley Aduanera (que prevé el secuestro administrativo en visita domiciliaria), en relación con el numeral 174 de su Reglamento; puesto que va en pugna con el texto expreso del segundo párrafo del artículo 16 de la Carta Magna.

SEXTA.- El procedimiento administrativo de investigación y audiencia es la secuela de actos, a través de los cuales la autoridad hacendaria investiga

y verifica el cabal y estricto cumplimiento de las obligaciones que a los particulares les imponen las leyes aduaneras, previéndose dentro del mismo las formalidades esenciales del procedimiento.

SEPTIMA.- Las etapas básicas que conforman el procedimiento administrativo de investigación y audiencia son inicio, ofrecimiento y desahogo de pruebas y resolución.

OCTAVA.- Lo supuestos legales para que se de inicio a este procedimiento se encuentran contemplados en los artículos 121, 123 y 123 Bis de la Ley Aduanera.

NOVENA.- En la práctica, se ha observado que la duración de este procedimiento rebasa los límites del plazo de 55 días que para todas sus etapas contempla la Ley de la materia, en el caso general.

DECIMA.- Se propone una reforma al texto de los artículos 123 Bis de la Ley Aduanera y 174 de su Reglamento, con la finalidad de que se precise el momento exacto que, *durante la práctica de una visita*

*domiciliaria*, se debe notificar y emplazar al particular del inicio del procedimiento administrativo de investigación y audiencia.

## BIBLIOGRAFIA

Burgoa, Ignacio

"Las Garantías Individuales"

Décimosexta edición, Ed. Porrúa, S.A.

México 1982

Calamandri, Piero

"Instituciones de Derecho Procesal Civil"

Primera edición, Imprenta Saiz.

España 1961, Tomo I

Carnelutti, Francisco

"Instituciones de Procesal Civil"

Primera edición, Ediciones Jurídicas

Europa-América.

Argentina 1960 Vol. III

Carreras, Jorge

"El Embargo de bienes"

Primera edición, José Ma. Bosch-Editor

España 1957

Carvajal, Máximo

"Derecho Aduanero"

Segunda edición, Ed. Porrúa, S.A.

México 1986

Chuayffet Chemor, Emilio  
"Derecho Administrativo"  
Primera edición, U.N.A.M.  
México 1983

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto  
"Principios de Derecho Tributario"  
Primera edición, Editorial Pac, S.A. de C.V.  
México 1985

Enciclopedia Jurídica Omeba  
Primera edición, Editorial Driskill, S.A.  
Argentina 1986, Vol. XXV

Enrique Loera, Jorge  
"Manual de Introducción a la Legislación Aduanal"  
Primera edición, Instituto Mexicano de Estudios  
Fiscales, S.C.  
México 1982

Escrache, Joaquín  
"Diccionario Razonado de Legislación y  
Jurisprudencia"  
Segunda reimpresión, Editora e Impresora  
Norbajacalifornia.  
México 1974

Fenech, Miguel  
"Principios de Derecho Procesal"  
Primera edición, Librerías Bosch  
España 1949, Tomo I

Fernández y Cuevas, José Mauricio  
"Visitas Domiciliarias para efectos fiscales"  
Primera edición, Dofiscal Editores  
México 1983

Fraga, Gabino  
"Derecho Administrativo"  
Duodécima edición, Ed. Porrúa, S.A.  
México 1968

García de Enterría, Eduardo  
"Curso de Derecho Administrativo II"  
Cuarta reimpresión, Ed. Civitas, S.A.  
España 1986

Garza, Sergio Francisco de la  
"Derecho Financiero Mexicano"  
Decimocuarta edición, Ed. Porrúa, S.A.  
México 1985

Garza, Servando J.  
"Las Garantías Constitucionales en el Derecho  
Tributario Mexicano"  
Primera edición, Editorial Cultura, T.G., S.A.  
México 1949

Guasp, Jaime  
"Derecho Procesal Civil"  
Segunda edición corregida, Instituto de Estudios  
Políticos  
España 1961

Guerrero Castell, Germán Alejandro  
"El Secuestro de bienes en la vía administrativa  
para garantizar el interés fiscal"  
Tesis profesional, U.N.A.M.  
México 1982

Instituto de Investigaciones Jurídicas  
"Diccionario Jurídico Mexicano"  
Primera reimpresión, Ed. Porrúa, S.A.  
México 1985, Tomos I al VIII.

Lomelí Cerezo, Margarita  
"Derecho Fiscal Represivo"  
Primera edición, Ed. Porrúa, S.A.  
México 1979

López-Nieto y Mallo, Francisco  
"El Procedimiento Administrativo"  
Primera edición, José Ma. Bosch Editor  
España 1960

Margain, Hugo B.  
"Los Derechos Individuales y el Juicio de Amparo  
en Materia Administrativa"  
Primera edición, Talleres de Impresión de  
Estampillas y Valores  
México 1958

Martín Alcaraz, Fernando  
"Confiscación, Decomiso y Secuestro  
Administrativo"  
Tesis Profesional, U.N.A.M.  
México 1980

Martínez López, Luis  
"Derecho Fiscal Mexicano"  
Cuarta reimpresión, Ediciones Contables y  
Administrativas, S.A.  
México 1981

Martínez Vera, Rogelio  
"La Fiscalización de los Impuestos Federales"  
VI Congreso del Colegio Nacional de Profesores  
e Investigadores de Derecho Fiscal, celebrado  
los días 10, 11 y 12 de octubre de 1981 en la  
ciudad de Puebla.  
México 1981

Nava Negrete, Alfonso  
"Derecho Procesal Administrativo"  
Primera edición, Ed. Porrúa, S.A.  
México 1959

Pallares, Eduardo  
"Diccionario de Derecho Procesal Civil"  
Decimoquinta edición, Ed. Porrúa, S.A.  
México 1983

Pina, Rafael de  
"Diccionario de Derecho"  
Décimocuarta edición, aumentada y actualizada  
Ed. Porrúa, S.A.  
México 1986

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación  
No. 95, 2a. Epoca, Año IX, Noviembre-1987  
México, D.F.

Rodríguez Lobato, Raúl  
"Derecho Fiscal"  
Segunda edición, Colección Textos Jurídicos  
Universitarios  
México 1986

Sánchez González, Jesús Alberto  
"El Secuestro Administrativo"  
Tesis profesional, ENEP Acatlán  
México 1981

Serra Rojas, Andrés  
"Derecho Administrativo"  
Décimo tercera edición, Ed. Porrúa, S.A.  
México 1985, Tomo I

Wills Tejada, Henrique  
"Breves comentarios a la Ley Aduanera"  
Revista de la Facultad de Derecho  
Universidad Autónoma del Estado de México  
Primer No. EXTRAORDINARIO  
México 1982

Yañez Franco, Carlos

"Comentarios sobre la Nueva Legislación Aduanal"

Revista de la Facultad de Derecho

Universidad Autónoma del Estado de México

Primer No. EXTRAORDINARIO

México 1982

## LEGISLACION

Código Federal de Procedimientos Civiles

Código Fiscal de la Federación

Constitución Política de los Estados Unidos  
Mexicanos

Ley Aduanera

Reglamento de la Ley Aduanera

Ley del Registro Federal de Vehículos

Ley de Amparo

Ley Orgánica de la Administración Pública  
Federal.

## PUBLICACIONES OFICIALES

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda  
y Crédito Público (D.O.F. 17 de enero de 1989)

Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga  
Diversas Disposiciones Fiscales y que Adiciona  
la Ley General de Sociedades Mercantiles  
(D.O.F. 28 de diciembre de 1989)

Decreto por el que se Reforma, Adiciona y Abroga  
Disposiciones del Reglamento Interior de la  
Secretaría de Hacienda y Crédito Público  
(D.O.F. 4 de enero de 1990)