

FALLA DE ORIGEN

223
Zey



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

" A C A T L A N "

**NOTAS PARA UNA REFLEXION JURIDICO-
CONSTITUCIONAL DEL COMETIDO ADUANERO
MEXICANO**

CASO CONCRETO:

(UNA ADECUACION CONSTITUCIONAL DE LAS ADUANAS
INTERIORES Y AEROPORTUARIAS)

T E S I S
Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO
P r e s e n t a
José Antonio Medina - Ugalde

Asesor: Lic. José Antonio Martínez-Castañón



Naucalpan, Edo de México

1995



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.

NOTAS PARA UNA REFLEXIÓN JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DEL
COMETIDO ADUANERO MEXICANO

Caso concreto:

(Una adecuación constitucional de las aduanas interiores y aeroportuarias).

A DIOS:

Le doy las gracias por haberme iluminado por el camino del bien, y por haberme concedido a los padres que tengo y por darme facultades para poder estudiar.

A MIS PADRES:

Ana María UGALDE-HERRERA y José MEDINA-VIZCARRA, Por haberme dado la vida.

GRACIAS MAMA, por apoyarme siempre en todo lo que hago, por estar y confiar en mi, y por haber mantenido la esperanza de que podía lograr mis propósitos. Con todo respeto, tu cariño y confianza me son importantes para triunfar en la vida.

GRACIAS PAPÁ, por todo su apoyo y confianza en mi, y sobre todo por brindarme la oportunidad de estudiar. Agradezco todos sus consejos y pláticas que me han motivado para superarme, y ser mejor hijo cada día.

A MIS ABUELITOS PTERNOS Y MATERNOS:

José MEDINA-CABELLO y Carmen VIZCARRA-ÁNGELES.

Rafael UGALDE-LÓPEZ y Esperanza HERRERA-ROBLES.

Abuelita Carmen, aunque no esté físicamente con nosotros, le guardamos un profundo respeto y estamos seguros, y en lo personal, de que tenemos la fortuna de sentir su compañía, con la seguridad de que Usted también hubiera confiado en mí.

Abuelita Esperanza, gracias por confiar en mí, y aconsejarme siempre de que me supere, con la certeza de que sus consejos se han seguido al pie de la letra, y este modesto trabajo es evidencia de todos los momentos agradables que paso en su compañía. Afortunado soy por permitirme estar siempre a su lado.

Abuelito José, sus consejos se cristalizan con este trabajo, los cuales siempre están llenos de filosofía.

Abuelito Rafael, gracias por el apoyo moral que siempre me ha brindado, y con la seguridad de que sus consejos no fueron a saco roto.

A MI HERMANO:

David, agradezco tu presencia, comprensión y confianza en mis momentos de indecisión, soy agraciado por tener un hermano como tú, y que nuestro cariño fraternal sea perdurable.

A MIS TIOS, TIAS, PRIMOS y PRIMAS.

Con todo cariño por su afecto y apoyo brindado.

A Lourdes RODRÍGUEZ-ROMERO:

GRACIAS por todo el amor que me has brindado, sin olvidar nunca el apoyo universitario que desinteresadamente compartiste conmigo, y que fuiste la motivación de este trabajo que hemos compartido y seguiremos compartiendo.

Te agradezco el apoyo y comprensión que me permitirá ser un gran profesional.

A JESSICA Y ANTONIO:

Gracias por participar en la realización de mi sueño y propósito, son parte de mi, y por estar a cada momento a mi lado.

A LA UNAM/ENEP "Acatlán".

Institución educativa que ha forjado y seguirá forjando a ciudadanos de gran valía intelectual, GRACIAS AL PUEBLO por haberme dado la oportunidad de prepararme, para servir mejor a mi patria, de la cual me siento verdaderamente orgulloso.

A TODOS LOS MAESTROS:

Gracias a todos por haber contribuido con su granito de arena en mi formación integral y universitaria.

HOMENAJE AL MAESTRO:

Profesor Manuel SAPIÑA-RENARD, INFINITAMENTE AGRADECIDO, y en mi pensamiento, sus valiosas opiniones críticas en la materia de Derecho Aduanero, fue Usted el crisol donde se forjó este humilde y decoroso trabajo de tesis, GRACIAS por sus cátedras impregnadas de valentía que motivan al estudiante a luchar por su país, al que Usted se entregó y amo con profunda pasión.

El Sinodo-Revisor designado para la revisión de la presente tesis, se integró por los CC. Licenciados en Derecho:

Presidente: Nora Yolanda MOLINA-RAYGOSA.

Vocal: Rogelio RODRÍGUEZ-ALBORES.

Secretario: José Antonio MARTÍNEZ-CASTAÑÓN.

Suplente: Alicia DUEÑAS-GARCÉS.

Suplente: Mario LÓPEZ-HERNÁNDEZ.

Y fue defendida públicamente en examen profesional, el día de marzo de 1995, en la UNAM/ENEP "Acatlán", ante el Jurado cuya integración se conformó por:

Presidente:

Vocal:

Secretario:

ÍNDICE GENERAL

	Pág.
DEDICATORIAS.....	2
INTRODUCCIÓN.....	10

CAPITULO UNO: LA IMPORTANCIA DE LA JERARQUÍA NORMATIVA EN EL ESTADO DE DERECHO

Sumario (Capítulo uno).....	13
1.A.- Concepto doctrinal del Estado.....	14
2.B.- La jerarquía de la norma jurídica (un enfoque doctrinal).....	16
3.C.- La jerarquía normativa en el Derecho mexicano.....	19
26.D.-Otras normas inferiores de la jerarquía normativa.....	53

CAPITULO DOS ANÁLISIS EVOLUTIVO DEL COMETIDO ADUANERO

Sumario (Capítulo Dos).....	57
33.A.- Una semblanza de la actividad aduanera.....	58
35.B.- Su ubicación geográfico-histórica en su entorno jurídico.....	61

CAPITULO TRES SISTEMA JURÍDICO-ORGÁNICO DEL COMETIDO ADUANERO

Sumario (Capítulo Tres).....	88
------------------------------	----

46.A.- Un enfoque constitucional de la Organización Administrativa Federal (lato sensu).....	89
50.B.- Facultades del Poder Ejecutivo Federal.....	95
52.C.- Organización jurídico-administrativa del cometido aduanero (stricto sensu).....	99

CAPITULO CUATRO

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA IMPORTANCIA DE LA ADECUACIÓN CONSTITUCIONAL, EN EL ENTORNO DE LAS ADUANAS INTERIORES Y AEROPORTUARIAS

Sumario (Capítulo Cuatro).....	141
72.A.- El cometido aduanero mexicano, en el marco de la Teoría General de los cometidos del Poder Público.....	142
77.B.- Algunos criterios de distinción entre la inconstitucionalidad y la anticonstitucionalidad.....	149
79.C.- Aspectos importantes de las aduanas interiores y aeroportuarias, en la modernidad del sistema aduanero mexicano.....	156
83.D.- La adecuación en el marco de la Constitución Política Federal (caso concreto las aduanas interiores y aeroportuarias).....	162
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....	167
ANEXOS.....	173
BIBLIOGRAFÍA BREVEMENTE CONSULTADA.....	181
FUENTES NORMATIVAS.....	185
OTRAS FUENTES.....	187

INTRODUCCION

El estudio del "cometido aduanero" como eje troncal de este trabajo de tesis, resulta de vital importancia, toda vez que nuestro objeto de estudio particular lo son las aduanas interiores y aeroportuarias, en el sentido de que desde el punto de vista jurídico-constitucional no haya una justificación de actuación normativa, que permita en el marco de las facultades que les es atribuida por el Derecho a las "porciones orgánicas competenciales", actuar conforme a Derecho, ya que bajo el "principio de juridicidad" se hallarían constreñidas para dicha actuación.

Por otro lado, no podemos ignorar que las relaciones económicas actuales en el marco de la economía mundial, ningún Estado puede dejar de descuidar todas aquellas tareas que implican vigilancia y control respecto del tránsito de mercancías (bienes, servicios y toda clase de efectos) por una gran variedad de circunstancias (defensa de la economía nacional en el marco de lo industrial y comercial, así como por razones de salubridad general entre otras).

Además no olvidemos que en los términos de nuestra Constitución Política Federal, el Gobierno Federal tiene atribuida la potestad de la "Rectoría Económica" en estrecha relación con la "Planeación Democrática del Desarrollo", esto es, que éste no puede dejar de cumplir con su cometido de policía para los efectos de la importación y exportación de las mercancías antes citadas, pero bajo los mismos planteamientos de la Constitución y coordinándose con los otros dos sectores constitucionales, es decir, "el social" y "el privado".

Las consideraciones vertidas son el soporte que permitieron realizar una reflexión estrictamente normativa del cometido esencial del Gobierno Federal, por lo que a las aduanas se refiere, toda vez que la situación actual de la normatividad aduanera parecería estar cubierta en los parámetros que marca su aspecto estructural en el marco de la legislación administrativa inherente (la aduanera, y de la Administración Pública Federal), así como de los aspectos reglamentarios que para los efectos el poder administrativo ha instaurado.

Empero y por virtud de la "jerarquía normativa", encontramos que ha nivel constitucional no hay una regulación de manera expresa de las aduanas interiores y

aeroportuarias, lo cual implica que las "reglas subordinadas" no son adecuadas ni congruentes con los preceptos constitucionales, en este caso, el establecido en el Artículo 89 fracción XIII, que restringe a las aduanas citadas, por un lado, y por el otro es desbordado por el legislador ordinario y por los criterios del titular del Poder administrativo, según se marca en el Artículo 89 fracción I.

Es por ello que bajo estas consideraciones de reflexión jurídico-constitucional del cometido aduanero, nos permitimos criticar la situación normativa actual sin omitir las propuestas concretas que desde nuestro particular punto de vista, subsanarían las diferencias normativas respecto a las aduanas en el marco de la "regla subordinada" (leyes, reglamentos, circulares y manuales de organización entre otras) y fundamentalmente evitar la inconstitucionalidad de éstas bajo los parámetros de nuestra Constitución Política Federal.

Por lo tanto, la realización de esta modesta investigación se haya soportado bajo los siguientes planeamientos:

A) En el primer capítulo, se analiza la importancia de la "jerarquía normativa" en el marco de nuestro Derecho nacional, partiendo sobre una idea conceptual de lo que es el Estado, producto éste de la manifestación de la voluntad general (contrato social), y a su vez como creador del ordenamiento jurídico en sus diversas escalas (pirámide kelseniana) que tienen sustento en la misma Constitución; para la celebración de Tratados Internacionales; la creación de leyes ordinarias; la creación de reglamentos y otras reglas de menor jerarquía en el plano de las circulares y acuerdos.

B) Por lo que hace al Capítulo Dos, se efectúa un análisis evolutivo del cometido aduanero mexicano, ubicándolo en principio en el marco de su conceptualización, sin soslayar su contexto geográfico-histórico, no solamente a nivel internacional sino a nivel nacional; toda vez que no hemos podido sustraernos a las aportaciones de las culturas que nos han antecedido, lo cual permite ha manera de comparación detectar hasta donde se ha avanzado y evolucionado en la actividad aduanera de nuestro país.

C) Referente al Capítulo Tres de este trabajo, se realizó un estudio sobre el sistema jurídico-orgánico del cometido mexicano acorde a los planteamientos que se derivan de la Constitución Política mexicana, basándose en la organización administrativa

federal para ubicar el aspecto orgánico de las aduanas en el contexto de la Administración Pública Centralizada Federal, lo cual nos sitúa en las facultades del titular de la misma, así como de su colaborador más cercano en el ámbito competencial, aduanero, esto es, el Secretario de Hacienda y Crédito Público que bajo el criterio de "cascada" se halla apoyado por colaboradores también cercanos para dar cumplimiento al cometido aduanero, según marca el ordenamiento jurídico-orgánico, específico, lo cual permite dar un panorama de lo que significa la desconcentración administrativa, técnica-administrativa de gran utilidad para cumplir con el cometido aduanero mexicano.

D) Por último y ya en el **Capítulo Cuatro**, emitimos algunas reflexiones sobre la importancia que tiene la "adecuación constitucional" de nuestras aduanas interiores y aeroportuarias, esto es, con la preocupación de que el "principio de juridicidad" en relación a la "jerarquía normativa", las autoridades aduaneras no actúen fuera de lo preceptuado por nuestro Derecho, y evitar así en el ejercicio y cumplimiento de la ley y sus cometidos, caer en actos anticonstitucionales; además en relación a la "modernidad" del sistema aduanero mexicano en el contexto espacio-temporal que va del año de 1935 a el de 1995 incluso.

Es por ello que consideramos adecuada la postura de que en el plano de las facultades del Poder Constituyente Permanente, **es posible la incorporación (adición y reforma) al Artículo 89 fracción XIII, de la Constitución Política Federal, de las categorías de "aduanas interiores y aeroportuarias"**. Con el presente trabajo se manifiesta la preocupación de que las facultades del Poder público en materia aduanera se hallen contrenidas a los principios de nuestro Estado de Derecho, esperando además de nuestros distinguidos lectores la comprensión que implica este tipo de trabajo que permite exponer en el marco de la doctrina y del Derecho las preocupaciones que todo estudioso del Derecho encuentra en el desarrollo técnico y práctico de su profesión.

CAPITULO UNO

LA IMPORTANCIA DE LA JERARQUIA NORMATIVA EN EL ESTADO DE DERECHO.

Sumario.

1.A) **Concepto doctrinal del Estado**, 2.B) **La jerarquía de la norma jurídica (un enfoque doctrinal)**, 3.C) **La jerarquía normativa en el Derecho mexicano**, 4.a) Base constitucional mexicana de la jerarquía normativa, 5.b.) La Constitución, 6.aa.) Concepto de Constitución, 7.bb.) Reformas y adiciones a la Constitución, 8.cc.) La supremacía constitucional, 9.dd.) Marco consitucional del cometido aduanero, 10.aaa.) Obligaciones y prerrogativas de los mexicanos, 11.bbb.) El Congreso General y el cometido aduanero, 12.ccc.) Facultades del Presidente de la República en materia aduanera, 13.ddd.) Prohibiciones de las entidades federativas, 14.c.) La Ley, 15aa.) El concepto de ley, 16.bb.) El proceso de creación de la Ley, 17.cc.) La importancia de la Ley Aduanera, en la jerarquía normativa, 18.d.) Los Tratados Internacionales, 19.aa.) Concepto de Tratado Internacional (lato sensu), 20.bb.) Características del Tratado Internacional, 21.e.) El Reglamento, 22.aa.) Definición del reglamento, 23.bb.) Procedimiento para la creación del reglamento, 24.cc.) La facultad reglamentaria, 25.dd.) Características del reglamento, 26.D.) **Otras normas inferiores de la jerarquía normativa**, 27.aa.) Las Circulares, 28.aaa.) Definición de las circulares, 29.bbb.) Características de las circulares, 30.bb.) Los acuerdos, 31.aaa.) Definición de los acuerdos, 32.bbb.-) Características de los acuerdos.

I.A.- Concepto doctrinal del Estado.

Para conocer la evidente importancia de la jerarquía de la norma jurídica, en un Estado de Derecho, es importante vertir la idea del Estado, el cual ha tenido diversas acepciones. Una de las teorías más importantes es la que desarrollo el jurista Hans KELSEN, el cual define al Estado como "el orden jurídico centralizado"⁽¹⁾.

El Doctor Miguel ACOSTA-ROMERO, nos señala que "es la organización política soberana de su sociedad bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación que persiguen determinados fines mediante actividades concretas"⁽²⁾.

El maestro Eduardo GARCÍA-MAYNEZ, establece que el Estado suele definirse como "la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio"⁽³⁾.

De los anteriores acepciones se desprenden tres elementos que consideramos como clásicos, los cuales son: el territorio, la población y el poder o gobierno, los cuales se describen a continuación, para un mayor entendimiento del presente capítulo.

El territorio.- Este no sólo es el asentamiento permanente de la población o de la comunidad que la forman, sino que también es el espacio dentro del cual se ejerce el poder estatal. Asimismo el territorio delimita especialmente la independencia del Estado frente a otros Estados y además, es la porción territorial donde son aplicadas las leyes creadas y donde los gobernantes ejercen sus facultades.

(1) KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, trad. de Eduardo GARCA-MAYNEZ, Edit. UNAM, 4a. Reimpresión, México 1988, p. 244.

(2) ACOSTA-ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa S.A., 11a. Ed., México 1993.

(3) GARCÍA-MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del derecho*, Edit. Porrúa, S.A., 39a. ed., México, 1988, p. 98.

La población.- Se compone por individuos que pertenecen o están vinculados con el Estado, y además su conducta se encuentra plenamente regulada por el ordenamiento jurídico ya establecido, el cual es creado por los propios miembros de la comunidad.

Cabe mencionar que la posición de la población ha tenido y tiene diferentes características, ya que puede ser considerada como la de ciudadanos, los cuales participan en la formación de la "voluntad general"; y en el sentir del Doctor CORTIÑAS-PELÁEZ (4) frente a "los cometidos del poder público" (*infra*, Cap. IV), la situación de los destinatarios (población) en los "cometidos esenciales" se encuentran en la calidad de súbditos; en los "cometidos de servicio público" se les nombra usuarios; en los "cometidos privados" se les denomina beneficiarios; y en los "cometidos privados" son llamados clientes.

El poder.- El cual representa la validez y eficacia del orden jurídico. Este poder se ejerce no en forma directa sobre el territorio, sino que recae en las personas que integran la población. Asimismo el poder o gobierno al elaborar una serie de normas y actos que regulan normativamente, se constituye como elemento formal de validez.

Ahora bien, una vez abordado el concepto y los elementos del Estado, podemos apreciar que dentro de su contenido, existe un verdadero ordenamiento jurídico, el cual nos indica dentro del marco de Derecho, las relaciones jurídicas entre gobernantes y gobierno, dando lugar al llamado Estado de Derecho.

Respecto al régimen de Derecho del cual mencionamos, es una realidad que llegó a implantarse en un Estado por medio de un proceso histórico largo y complicado, en el que intervinieron elementos políticos, económicos, culturales y sociales.

(4) CORTIÑAS-PELÁEZ, León, *Introducción al Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa S.A., México, 1992, pp. 66,67,77 y 80.

Cabe señalar que el Estado de Derecho, se caracteriza por una relación jurídica, misma que conlleva a regular la conducta externa de los individuos que forman el Estado, así como su estructura, organización y funcionamiento del mismo. Al referirnos al ordenamiento jurídico, hablamos de un conjunto de normas de Derecho; esta conjunción se encuentra espacial y temporalmente delimitada. La delimitación espacial está determinada porque pertenece a una sola comunidad jurídica independiente, y a la que se le denomina Estado. Respecto a la demarcación temporal se refiere a la obligatoriedad de las normas jurídicas para un momento actual.

Resaltar la importancia de la norma jurídica en el Estado de Derecho, es que dentro del conjunto sistemático de las normas del ordenamiento jurídico que regulan la conducta externa de los individuos pertenecientes a la comunidad, no está determinada sólo por una delimitación espacial y temporal, sin también por la recíproca conexión, interdependencia y jerarquización de las normas.

2.B.- La Jerarquía de la norma Jurídica (Un enfoque doctrinal).

Como ya se mencionó, un elemento esencial del Estado de Derecho lo es el ordenamiento jurídico, el cual se encuentra integrado por un conjunto de normas jurídicas, y que determina el escalonamiento de las mismas, pero antes de analizar dicha jerarquía normativa, es importante analizar el concepto de la norma jurídica para lo cual Hans NAWIASKI, establece que es "un precepto relativo a la conducta exterior, a cuya inobservancia va ligado un apremio o una pena" (⁵).

Asimismo Eduardo PALLARES afirma que las normas jurídicas son "las reglas de conducta establecidas o admitidas por el Estado mediante las cuales se mantiene el orden y la seguridad social, de acuerdo con los principios de la

(⁵) NAWIASKI, Hans, *Teoría General del Derecho*, Edit. Nacional, México, 1981, p. 35.

justicia" (⁶). Agustín PEREZ-CARRILLO, complementa la idea de norma jurídica cuando establece que es una "regla cuyo sentido objetivo es prescribir, autorizar o permitir una conducta; prescripción, permisón o autorizaci3n que se manifiestan en la existencia de derechos, obligaciones, responsabilidades, ilícitos o sanciones" (⁷).

Así las normas jurídicas son creadas por la voluntad de los hombres en un tiempo y lugar determinados y con prop3sitos específicos, con la finalidad de provocar una conducta en los individuos a quienes van dirigidas tales normas; pero la norma jurídica adquiere tal carácter, no por el hecho de haber sido creadas por los hombres, sino por estar conforme a otra u otras normas de superior jerarquía. Respecto a este punto, KELSEN, estableció una diferenciación de normas muy clara a través de una jerarquía normativa conocida con el nombre de "pirámide jurídica", de acuerdo con la cual, existe un escalonamiento de todas las normas jurídicas, que van a partir de las inferiores que se encuentran en la base y van ascendiendo en jerarquía hasta llegar a la cima, en donde se halla la norma fundamental, la cual sirve de apoyo y fundamento de validez a todas las demás normas que se encuentran supeditadas a ella.

La jerarquía de las normas, según KELSEN, afirman "...el orden jurídico, especialmente aquel cuya personificación constituye el Estado, no es, por lo tanto, un sistema de normas coordinadas entre sí, que se hallasen, por así decirlo, una al lado de la otra, en un mismo nivel, sino que se trata de una verdadera jerarquía de diferentes niveles..." (⁸). De esta forma, la norma que se encuentra en el cúspide de la pirámide de la estructura jerárquica, es considerada como norma fundamental, la cual determina la existencia de los órganos y procedimientos para el establecimiento del Derecho en general; en orden descendente de la pirámide, lo constituyen mediante la función

(⁶) PALLARES, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal*, Edit., Porrúa S.A., 19a.ed., México, 1990, p. 573.

(⁷) PÉREZ-CARRILLO, Agustín, *La Interpretación Constitucional*, Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1975, p. 82.

(⁸) Kelsen, *op. cit.*, p. 146.

legislativa, la cual consiste en determinar el contenido de las normas generales y establecer órganos y procedimientos para la ejecución de dichas normas; las normas siguientes en dirección a la base de la pirámide son los juicios y decisiones administrativas.

Tomando como base a KELSEN, se establece que en todo sistema de Derecho, existen distintos grados en el orden jerárquico normativo, ejemplo de ello se distinguen los siguientes grados:

- I) Normas Fundamentales;
- II) Normas secundarias;
- III) Normas reglamentarias; y
- IV) Normas individualizadas.

A continuación explicaremos, cada uno de estos grados, los cuales nos serán de gran utilidad, para comprender aún más, nuestra jerarquía normativa.

I) Las normas fundamentales, son las contenidas en la Constitución, y son normas de carácter general, además de que ellas emanan las normas o leyes secundarias.

Las normas constitucionales son todos los preceptos de mayor jerarquía, situados en la cúspide, de todo ordenamiento jurídico y que en conjunto forman lo que el ilustre constitucionalista francés Maurice HAURIUO ha calificado como "superlegalidad constitucional"⁽⁹⁾.

II) Las normas secundarias, son las contenidas en las leyes aprobadas por el congreso; asimismo, representan un acto de aplicación de los preceptos constitucionales, a los cuales se encuentran subordinadas.

III) Las normas reglamentarias, son las que se encuentran en los reglamentos, decretos y acuerdos, según sea el caso, y también se encuentran subordinadas a las normas secundarias.

(⁹) La Superlegalidad constitucional, consiste "...en la existencia de una legislación especial, más solemne en la forma, que se llama Constitución escrita o rígida, la cual se considera, como norma superior a las leyes secundarias u ordinarias..." HAURIUO, Maurice, Principios de Derecho Público y Constitucional, Edit. ARIEL, Barcelona, 1971, p. 296.

IV) Las normas individualizadas, son aquellas decisiones de autoridad o bien en los convenios celebrados entre particulares, esto representa que existen normas individualizadas, las cuales se encuentran contenidas en decisiones tanto del Poder Judicial como del Poder Ejecutivo, lo cual, da como resultado sentencias y concesiones; sin embargo, también existen normas individualizadas privadas, y se refieren a convenios o acuerdos que celebran los particulares, que dan como resultado entre otros, a los contratos y a los testamentos.

3.C.- La jerarquía normativa en el Derecho mexicano.

Para los efectos de nuestro estudio y para comprender aún más, la importancia del cometido aduanero, importa analizar la jerarquía normativa, pues de aquí se parte, para conocer el ordenamiento jurídico existente y saber que norma es más importante, que sirve de fundamento y prevalece sobre los demás, ya que ésta es la base, para que el orden jurídico aduanero tenga validez jurídica.

La jerarquía normativa en nuestro Estado de Derecho, es muy importante, ya que de esta forma, podemos afirmar que la existencia de la Constitución, como norma fundamental, nos sirve de fundamento para la existencia de otras normas de carácter inferior además de que no existe ningún otro precepto de mayor categoría, pero más aún, todo esto, nos conduce a confirmar la supremacía constitucional, la cual en epígrafes posteriores la analizaremos en su totalidad.

En el derecho positivo mexicano, como en otros Derechos escritos, se presenta la multitudada jerarquía de las normas jurídicas, y en la cual se manifiestan relaciones entre dos o más normas de diferente jerarquía, ya sea que exista una dependencia jurídica, una respecto de la otra, o bien una relación de interdependencia de las dos normas entre sí, pero dependiendo jurídicamente de la norma superior.

4.a.- Base constitucional mexicana de la jerarquía normativa.

El precepto del orden jerárquico normativo en el Derecho mexicano se establece en el Artículo 133, de la Constitución Política Mexicana, y el cual establece lo siguiente: "Esta constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los tratados, que están de acuerdo con la misma, y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados".

Como se puede apreciar, en este artículo 133 Constitucional, nos señaló dos grados superiores dentro de la jerarquía normativa:

- I) La Constitución
- II) Leyes Federales y Tratados Internacionales.

Las leyes federales y los tratados internacionales tienen, de acuerdo al precepto constitucional anteriormente transcrito, exactamente el mismo rango.

Los siguientes grados que forman parte de la jerarquía normativa, de acuerdo a nuestro orden jurídico, son los siguientes:

- III) Los reglamentos, decretos, acuerdos y circulares, y las
- IV) Normas individualizadas.

Para efectos de nuestro estudio la jerarquía normativa mexicana, se detallará para su comprensión en los epígrafes siguientes.

5.b.- La Constitución.

La constitución se encuentra en la cúspide de la jerarquía normativa, grado que le da esa primacía sobre todas las demás leyes; esta norma

superior también sirve de fundamento para la creación de las leyes que emanen del Congreso.

Por lo tanto, la Constitución sustenta y da fundamento al orden jurídico del Estado, pero al mismo tiempo ese ordenamiento, debe subordinarse a las normas de ésta, ya que si no lo hace no tendrá validez alguna.

6.aa.- Concepto de Constitución.

El concepto de Constitución, presenta una gama muy variada de diversas acepciones, esto se debe a la existencia de diferentes puntos de vista, desde los cuales se ha tratado de definirlo.

Según Mario de la CUEVA, "La constitución vivida o creada es la fuente formal del Derecho, y en verdad la única que posee el carácter de fuente primaria colocada por encima del Estado que contiene la esencia del orden político jurídico, por lo tanto las normas de conducta de los hombres y las que determinan la estructura y actividad del Estado"⁽¹⁰⁾.

También se suele designar con el nombre de Constitución al "fundamento general de un determinado ordenamiento jurídico"⁽¹¹⁾.

Igualmente que menciona que "la Constitución o Ley fundamental es fundamento de todas la demás leyes e instituciones jurídicas vigentes en un Estado"⁽¹²⁾.

Como se puede apreciar, de los anteriores conceptos, se deduce que la Constitución es base fundamental para la creación de normas jurídicas de un carácter inferior, también se abarcan aquellas normas que regulan la creación y la competencia de los órganos ejecutivos, legislativos y

(¹⁰) Apud.BURGOA-ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Edit, Porrúa, S.A., 7a.ed., México, 1989, p. 320.

(¹¹) NAWIASKI, *op cit.*, pp. 62 y 63

(¹²) LASALLE, Ferdinand, *¿ Qué es una Constitución?*, Edit, Siglo XX, Argentina, 1957, p. 13.

es, por lo tanto, el contenido mínimo y esencial de toda la Constitución" (13).

Así, de esta forma, la Constitución es el instrumento jurídico mediante el cual se precisa la actividad del Estado; ya que al promulgarse la Constitución, y considerarse como la norma política suprema de la Nación, dio nacimiento jurídico al Estado y creó los órganos de gobierno representativos, dotándolos de facultades. Por lo tanto los órganos propios del Gobierno Federal, es decir, los llamados "Poderes" por la Constitución y en quienes, se ha depositado el ejercicio de la soberanía, los cuales tanto en el ejercicio de sus facultades derivadas de las competencias constitucionales propias de su organización, "...no son tampoco soberanos, ni supremos, sino que están estrictamente limitados a ejercer las facultades enunciadas y expresas que la Constitución les confirió" (14).

Ahora bien, atendiendo a las características de las constituciones, mencionaremos que nuestra Constitución mexicana tiene la peculiaridad de ser escrita y rígida.

En cuanto a las escritas, son aquellas cuyas disposiciones se encuentran plasmadas en un texto normativo solemne, en forma de articulado, en la cual las materias que componen el ordenamiento constitucional se encuentran normadas con precisión, con esto se pretende dar fijeza y sistematización a las normas jurídicas fundamentales, haciéndolas constar por escrito y en conjunto en un sólo estatuto; en este sentido nos remitimos al Dr. BURGOA, cuando expresa que "el carácter escrito de una constitución es una garantía para la soberanía popular y para la actuación jurídica de los órganos y autoridades estatales, quienes de esa manera encuentran bien delimitados sus obligaciones y facultades,

(13) TENA-RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa S.A., 22a. ed., México 1987, p. 22

(14) LANZ-DURET, Miguel, Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones Sobre la Realidad Política de Nuestro Régimen, Edit. Continental S.A., México, 1972, p. 23.

siendo, por ende, fácil de advertir cuando surja una extralimitación o transgresión en su actividad pública" (¹⁵).

Respecto a la rigidez constitucional, ésta se refiere a que la Constitución no puede ser modificada en la forma establecida para la elaboración o modificación de las leyes ordinarias, toda vez que la reforma constitucional se encuentra sujeta a un procedimiento especial tal y como lo establece el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este precepto señala un método especial para reformar a la Constitución y en el cual tiene "injerencia" el poder Constituyente permanente, el cual se encuentra integrado por las dos Cámaras Federales y las Legislaturas de los Estados, categoría que implica una jerarquización de leyes, que establece entre ellas relaciones de subordinación, conservando primacía la parte normativa de la Constitución" (¹⁶).

7.bb.- Reformas y adiciones a la Constitución.

Hay que enfatizar que las constituciones no pueden ser eternas y sin cambio alguno, puesto que una generación no puede pretender sujetar a las futuras generaciones a ciertas normas, ya que las circunstancias cambiantes de manera natural dentro de las sociedades, pueden establecer el cambio, la reforma, la adición o la sustitución de las normas, por los electores en etapas posteriores, para que vayan acordes con la realidad de los mismos y no exista ambigüedad en las normas, las cuales en un momento determinado pueden carecer de vigencia alguna.

La rigidez constitucional se presenta cuando, para llevar a cabo una modificación o reforma a la Constitución, es necesario seguir un procedimiento especial, y en el caso de México, es llevado a cabo por el

(¹⁵) BURGOA, op, cit., p. 324.

(¹⁶) GONZÁLEZ-FLORES, Enrique, Manual de Derecho Constitucional, Edit. Textos Universitarios S.A., 5a. ed., México, 1978, p. 14.

denominado, por algunos "autores", "Constituyente Permanente" o "Poder Revisor".

El distinguido maestro Ignacio BURGOA señala "...la rigidez constitucional evita la posibilidad de que la Ley Fundamental sea alterada en forma análoga, a las leyes secundarias, esto es (**refiriéndose a nuestro orden jurídico**), por el Congreso de la Unión cuando se trate de leyes federales o para el Distrito Federal, o por las legislaturas de los estados cuando sean locales, poniendo de esta manera a la Constitución General a salvo de las actividades legislativas del poder ordinario respectivo..." (¹⁷) (El subrayado es nuestro).

A nuestro criterio, "el principio de rigidez constitucional", **garantiza la efectividad de la supremacía constitucional**, ya que ésta no tendría sentido, si de una manera sencilla y siguiendo un procedimiento común establecido para la reforma de una ley secundaria, pudiera modificarse a la Constitución.

El principio de rigidez constitucional, en nuestra Constitución mexicana, no se manifiesta en forma total, ya que implícitamente, **se presenta una flexibilidad** dentro de su misma rigidez, que lo ha hecho capaz de adaptarse fácilmente, y sin alterar su esencia, a las cambiantes condiciones de nuestro tiempo, y refiriéndose a esta situación, el Dr. Luis RECASENS-SICHES manifiesta que la "...reforma, para que merezca la calificación de tal y no caiga bajo el concepto de otra alteración totalmente distinta, no puede llegar a cambiar la esencia de la Constitución" (¹⁸).

La facultad de reformar la Constitución contiene, sólo la facultad de practicar, en las prescripciones constitucionales: reformas, adiciones o supresiones, pero manteniendo la Constitución, no la facultad de cambiar o alterar en alguno de sus principios el espíritu constitucional.

(¹⁷) BURGOA, op. cit., p. 368.

(¹⁸) RECASENS-SICHES, Luis, *Filosofía del Derecho*, Edit. JUS, 2a. ed., México, 1947, p. 159

Nuestra Constitución, entraña la afirmación de que su texto no puede reformarse y que expresamente se encuentra en su artículo 135, el que a la letra preceptúa: "La presente Constitución puede ser reformada o adicionada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes acuerde las reformas o adiciones; y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas".

Lo anterior implica el análisis de dos acepciones que convencionalmente parecerían diferentes, ya que según el Dr. BURGOA: "...una reforma implica la adición, la disminución o la modificación parcial de un todo, pero nunca su eliminación integral, porque entonces no sería reforma, ya que ésta altera pero no extingue..."⁽¹⁹⁾, comunmente observamos tanto en la teoría como en la práctica, que toda modificación hecha a la Constitución se le conoce como nombre de reforma, aunque la diferencia gramatical de ambas palabras es nula y de poca importancia, ya que, adicionar es "agregar algo nuevo a lo ya existente"⁽²⁰⁾, esto nos lleva a suponer la integridad del texto antiguo, para lo cual es necesario que el texto que se agrega no contradiga ninguno de los preceptos ya existentes. La reforma "...implica necesariamente una modificación parcial, ... significa lógicamente alterar algo en sus accidentes sin cambiar su esencia o sustancia..."⁽²¹⁾, como podemos apreciar también la reforma es algo accesorio o anexo a lo principal.

El procedimiento previsto para modificar la Constitución se realiza a través de lo que se conoce como "Constituyente Permanente", el cual se encuentra integrado por: el Poder Legislativo Federal (Congreso de la

(¹⁹) BURGOA, op. cit., p. 369.

(²⁰) TENA-RAMÍREZ, op. cit., p. 46.

(²¹) BURGOA, op. cit., p. 369.

Unión) aunado a las legislaturas de los Estados, y para este procedimiento se requiere de la votación de dos tercios del primero y de la mayoría de las segundas, con lo anterior, primero se acuerda y posteriormente son aprobadas las reformas o adiciones; finalmente se realiza el cómputo de votos y la declaración de aprobación por parte del Congreso o de la Comisión Permanente, lo anterior es parte integrante de la reforma o adición, ya que con este acto se le otorga validez y con ella obligatoriedad a la modificación realizada. Una vez que se produce la declaratoria, quedan satisfechos los requisitos que señala el artículo 135 de la Constitución General "para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de las mismas", con ello las modificaciones son incorporadas y elevadas a rango constitucional.

Del proceso de reforma que hemos analizado, es de clara notoriedad que el principio de rigidez constitucional ha sido inoperante; pues la Constitución ha sido reformada con demasiada frecuencia y clara facilidad, ya que según GÓNGORA-PIMENTEL y ACOSTA-ROMERO, hasta el mes de febrero de 1992, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, "ha sido reformada en su texto 440 veces, considerando que cada vez que se modifica, se da una reforma a la Constitución" (²²). La mayoría de estas reformas han sido promovidas por iniciativas del Ejecutivo Federal y que el Congreso de la Unión, ha aprobado sin objeción alguna, esto, debido a que en las Cámaras integrantes del Congreso de la Unión, han predominado de una manera aplastante, Diputados y Senadores, miembros del partido oficial. En consecuencia afirma el Dr. BURGOA, "el número excesivo de reformas constitucionales proviene de una especie de "cuasi-unipartidismo" que implica un signo contrario a la democracia y que se evitaría mediante un equilibrado sistema pluripartidista" (²³).

(²²) GÓNGORA-PIMENTEL, Genáro David y ACOSTA-ROMERO, Miguel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Doctrina-Jurisprudencia*, Edit.Porrúa S.A., 4a. Ed., México, 1992, p. 27.

(²³) BURGOA, *op. cit.*, p. 374.

Es por ello que "el principio de rigidez constitucional", no siempre ha dado los resultados esperados, consistentes en que toda modificación hecha a la Constitución, haya sido debidamente analizada y fundamentada en una motivación real, ya que en ocasiones, dichas modificaciones sólo sirven a conveniencias o intereses de gobernantes y sectores privilegiados. Pese a lo anterior algunas reformas han sido necesarias debido a las transformaciones sociales, económicas, políticas y culturales del país, pues las condiciones de México en 1917 eran totalmente diferentes a las actuales, en ese entonces la población era escasa, su red de comunicaciones era precaria, ya que se basaba principalmente en los ferrocarriles y el telégrafo, no contaba con la infraestructura de presas y sistemas de riego, pese a que su economía se basaba principalmente en la agricultura, el sistema de riego era rudimentario y por supuesto no existían los aeropuertos. Aunado a lo anterior el Constituyente de 1917 no previó algunos aspectos que habían de ser importantes para la estructura del Estado mexicano, tales como las entidades paraestatales como parte de la descentralización administrativa, las cuales aparecieron, formalmente en 1981^(24), dichas estructuras han sido incorporadas mediante reformas a la Constitución. En materia de territorio no se conoció los conceptos de plataforma continental, espacio aéreo, mar territorial y la zona económica exclusiva, los cuales se fueron conformando en la práctica internacional y que hubo necesidad también de incorporarlos a la Constitución debido a su importancia. Setenta y siete años después de la promulgación de nuestra Constitución, México es un país totalmente diferente, y a manera de ejemplo tenemos: el incremento demográfico, pues de acuerdo al último censo (1990), la población fluctúa entre 86 y 88 millones de habitantes, la red carretera se ha desarrollado considerablemente, la red aeroportuaria es considerada como la cuarta en el mundo, la red de comunicaciones está a la vanguardia en tecnología.

(24) CORTIÑAS-PELAEZ y MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, "La Organización Descentralizada", op.cit., pp. 182 a 187.(en esp. "La Galaxia Administrativa").

Finalmente coincidimos con la opinión del maestro Jorge SAYEG-HELÚ cuando afirma "...que el hecho de que sea necesario ir ajustando el texto constitucional a los requerimientos de nuestra cambiante sociedad no implica necesariamente el que dicho texto pueda ser alterado con el mínimo de exigencias que procura el precepto constitucional correspondiente; aunque no podemos dejar de reconocer empero, que ello no sea, fundamentalmente, sino un signo de la propia y vertiginosa transformación de nuestra sociedad..."(25).

Reiteramos, que la Constitución sólo será modificada de acuerdo al procedimiento establecido y por los órganos políticos establecidos en el Artículo 135 de ésta, quedando establecido en dicho precepto, el ideal que los principios fundamentales de la Constitución, no podrán ser violados, ni malinterpretados.

8.cc.- La supremacía constitucional.

La supremacía constitucional es una cualidad de la Constitución, insuperable, además de ser un principio universalmente aceptado.

De lo desarrollado (*supra*, 5.b y 7.bb.), podemos afirmar que la Constitución es suprema como resultado de su primacía frente a otras normas, dentro de la estructura de la jerarquía normativa, de su condición escrita y de su rigidez, que la protegen contra cualquier acto que intente contravenirla. Asimismo, también es suprema, por cuanto a que es expresión originaria de la soberanía del pueblo, por lo que ninguna autoridad puede colocarse por encima de ella, ni realizar las actividades fuera de la competencia asignada por la propia constitución.

Consideramos, por lo tanto, que la Constitución se encuentra en la cúspide de la jerarquía normativa, del orden jurídico nacional y esa supremacía de la Constitución implica que ésta sea el ordenamiento cúspide de todo el Derecho positivo del Estado, situación que la

(25) SAYEG-HELÚ, Jorge, *El Constitucionalismo Social Mexicano*, Edit, F.C.E., México, 1991, p. 731.

convierte en el índice de validez formal de todas las leyes secundarias que forman el ordenamiento jurídico, en cuanto a que ninguna de ellas puede contradecir, ni transgredir los preceptos constitucionales. Esto nos lleva a considerar que la Constitución es suprema por que es el primer fundamento del orden jurídico.

La Constitución es el fundamento del orden jurídico, y por lo mismo, es fundamental por las siguientes razones:

- “ - Como garantía de perdurabilidad de dicho orden;
- Como expresión de contenido esencial para que el orden pueda existir; y
- Como principio, base o fundamento en el que se descansan los restantes ordenamientos jurídicos” (²⁶).

Insistimos, la Constitución sirve de fundamento a la estructura jurídica del Estado y el que las normas secundarias se apeguen a los lineamientos constitucionales, les da esa validez formal para que pueda operar jurídicamente, de lo contrario se reputarían como leyes **inconstitucionales**; toda vez que siempre debe prevalecer el imperio de la supremacía constitucional.

Respecto a la subordinación de las normas secundarias a la Constitución, el Dr. German BIDART, nos señala que “la Constitución es suprema y por ser suprema obliga normativamente a que las ulteriores normaciones jurídicas se ajusten a sus disposiciones, so pena de reputarlas inconstitucionales y, por ende afectadas de nulidad” (²⁷). De aquí que el control de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de cualquier acto o ley, es una consecuencia del carácter fundamental de la Constitución, que resulta de la necesidad de limitar el poder por el Derecho, el cual es inherente al contenido del Estado de Derecho.

(²⁶) POLO-BERNAL, Efraín, *Manual de Derecho Constitucional*, Edit. Porrúa S.A., México 1985, p. 14.

(²⁷) BIDART-CAMPOS, German, *Derecho Constitucional*, Edit. Ediar, t.1, Argentina. 1962, p. 208.

Un elemento fundamental de la Constitución, es su supremacía como aparato regulador del comportamiento político. El carácter de la Constitución, también somete a su imperio y establece que todos los poderes deben mantenerse dentro de la órbita de sus competencias y someterse a las normas constitucionales. Por lo tanto es evidente que la determinación de las facultades de los órganos, la cual implica la idea de competencia, que hace resaltar la supremacía constitucional.

Al respecto Rolando TAMAYO nos indica que "...la supremacía de la Constitución constituye el aspecto o elemento jurídico de la soberanía, por eso toda autoridad y todo poder se hallan sometidos o subordinados a la normación constitucional..."⁽²⁸⁾.

En nuestro sistema jurídico, al promulgarse la Constitución mexicana, y considerarla como la norma jurídico-política suprema de la Nación, dio nacimiento jurídico al Estado y creó los órganos de gobierno representativos, dándoles competencia para accionar, por lo tanto el Poder Público está limitado, expresa e implícitamente a sus lineamientos. La Federación, entidades federativas, municipios y el Distrito Federal, como órganos de gobierno, sólo pueden tener competencia para los actos y facultades que delimita la propia Constitución, sin invadirse mutuamente su esfera de acción.

El Dr. BIDART-CAMPOS, explica: "la imposición de la Constitución como suprema obliga a los órganos de creación de normas derivadas, a restringir su actividad dentro de los límites señalados por la Constitución; de allí que ésta debe ser escrita, para que tales competencias conozcan sin lugar a dudas las prevenciones normativas que han de respetar y obedecer"⁽²⁹⁾. Así, el principio de la supremacía constitucional se encuentra consagrado en el artículo 133 (*) de la

(28) TAMAYO Y SALMORAN, Rolando, *Introducción al Estudio de la Constitución*, Edit. UNAM, 2a ed., México, 1986, p. 252.

(29) Cfr. BIDART-CAMPOS, *op. cit.*, p. 209.

(*) En obvio de repeticiones el artículo 133 constitucional se encuentra transcrito en su integridad en la página 19 de la presente Tesis.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y es, en este precepto, donde se declara que ella es la Norma Jurídica Suprema de toda la Unión, y superior a las leyes federales y locales, por lo que no deben contrariarla, pues tienen que estar de acuerdo con ella. Esta supremacía de la Constitución, debe de perdurar y ser respetada como tal, en todo tiempo y bajo todas las circunstancias, y en cada una de sus disposiciones, hasta que sea modificada en la forma como lo establece el artículo 135, o que sea interrumpida por algún movimiento revolucionario, lo que implica, restaurarla en los mismos términos que establece el artículo 136 constitucional. La obligación de los servidores públicos en su calidad de funcionarios, de respetar la supremacía constitucional, se encuentra en el artículo 128, según el cual establece que: "Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen". El principio de supremacía constitucional implica que la Constitución tiene en todo caso, preferencia de aplicación frente y sobre cualquier norma de carácter secundario que vaya en contra de los principios constitucionales. Este principio tiene eficacia y validez absoluta, tanto por lo que respecta a todas las autoridades del país y no sólo a unas cuantas. El Dr. BURGOA nos expresa que "es evidente que la intención del constituyente fue en el sentido de revestir el ordenamiento supremo de primacía aplicativa sobre cualquier norma secundaria, así como de constreñir a toda autoridad"³⁰).

9.dd.- Marco constitucional del cometido aduanero.

Para efectos de nuestro estudio analizaremos al marco constitucional, que regula al cometido aduanero (*infra* Capítulo IV).

Los preceptos de nuestra Carta Magna, que se aplican al cometido aduanero, de manera general son los siguientes: 31 fracción IV; 32 segundo párrafo; 73 fracciones VII, XXIX-A y XXX; 89 Fracciones X y XIII; 117 fracciones I, IV, V, VI y VII; 118 fracción I; y 131.

(³⁰) Cfr., BURGOA, op. cit., p. 366.

10.aaa.- Obligaciones y prerrogativas de los mexicanos.

El artículo 31 de la Constitución General de la República, señala las obligaciones de los mexicanos, de entre éstas, destaca la fracción IV, el cual preceptúa: "Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

De acuerdo con el artículo y la fracción anterior, para la validez constitucional de un impuesto determinado, se necesita del cumplimiento de tres requisitos fundamentales: primero, que sea establecido por una ley; segundo, que sea proporcional y equitativo; y tercero, que se destine al pago de los gastos públicos.

Si faltare alguno de estos tres requisitos, forzosamente el impuesto será contrario a las disposiciones constitucionales. **Para el caso de nuestro trabajo de tesis**, los impuestos por actividades aduaneras, si cumplen con los requisitos mencionados, ya que se encuentran establecidos en las Leyes Generales de Importación y de Exportación; son proporcionales, ya que el impuesto *ad-valorem* se calcula en base a un porcentaje del valor de las mercancías, lo que permite el soporte de una relación constante entre el valor de mercancía y la base gravable; y son equitativos por se consideran justos. Asimismo sirven para contribuir a los gastos públicos de la Federación, llegando incluso a ser fuente principal de riqueza para el Estado.

Respecto al artículo 32 (°) en su segundo párrafo, se establece que "...Será también necesaria la calidad de mexicano por nacimiento para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo, así como todas las funciones de agente aduanal en la República".

Debido a la importancia que reciben las facultades de los agentes aduanales, la misma Constitución General estableció que fueran los

(°) Este Artículo fue adicionado de acuerdo con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1934.

mexicanos por nacimiento. El agente aduanal recibe tal importancia, debido a que el Estado tiene que confiar en él, ya que esa figura aduanal es intermediaria entre el exportador o importador y el Estado, pues es el agente aduanal, el que realiza todos los trámites para cumplir con las obligaciones fiscales de los contribuyentes al respecto.

11.bbb.- El Congreso General y el cometido aduanero.

Siguiendo con los lineamientos del cometido aduanero, tenemos que el artículo 73 indica que: El Congreso tiene facultad; y específicamente en su fracción IV. "Para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto".

Esta disposición da fundamento a la Ley de Ingresos de la Federación, este acto Legislativo presenta una especie de catálogo de ingresos, los cuales percibirá la Federación durante un año fiscal. En esta lista, se presentan tributos de competencia aduanal, ellos son: los impuestos al comercio exterior, tanto a la importación como a la exportación. Los derechos por prestación de servicios correspondientes a funciones de derecho público, como por ejemplo el llamado "DTA" (Derecho de Trámite Aduanal); los aprovechamientos, entre otros. Además de otros preceptos que se relacionan con la materia aduanera.

La fracción XXIX-A¹ que expresa: "Para establecer contribuciones: resaltando de entre ellas, según el ordinal 1º, Sobre el comercio exterior".

En esta fracción se determina que es facultad exclusiva de la Federación, la tributación del comercio exterior, y esta facultad se realiza a través del H. Congreso de la Unión.

En la línea del artículo en análisis la fracción XXX, señala lo siguiente: "Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a efecto de hacer

(¹) Esta fracción fue adicionada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 octubre de 1942, entrando en vigor el 1 de noviembre de 1942.

efectivas las facultades anteriores y las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”.

Esta disposición, parece ser en realidad el basamento para la expedición de una gran gama de leyes, entre ellas la Ley Aduanera y de las Leyes del Impuesto General de Importación y la Exportación, así como todos los preceptos legales que regulen las facultades de la Federación, que tengan relación con el cometido aduanero.

12.ccc.- Facultades del Presidente de la República en materia aduanera.

El artículo 89 es referente a las facultades y obligaciones del Presidente de la República, siendo en materia aduanera las siguientes:

La fracción X, lo faculta para: “Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado...”.

Esta fracción señala que el Presidente de la República podrá celebrar Tratados Internacionales, los cuales son de vital importancia, pues es a través de ellos como puede realizarse un intercambio comercial más ágil, ya sea entre dos o más países, y sean aprobados por el Senado.

La fracción XIII, establece que el Presidente de la República podrá: “Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación”.

Este precepto constitucional es uno de los más importantes dentro de la materia aduanera, pues la Constitución faculta al Ejecutivo Federal para habilitar aduanas, las cuales tienen facultades muy importantes, de las que destacan la debida aplicación de la legislación aduanera y otras leyes aplicables a las mercancías tanto en su exportación como en su importación, además de vigilar el debido cumplimiento de las normas que regulan el comercio internacional. Asimismo es la aduana el lugar habilitado para el tráfico

internacional de mercancías, y es ahí donde radica su vital importancia. El artículo 131 (8^a) indica que:

“Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo, y aún prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito Federal los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117”.

“El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida”.

El primer párrafo nos señala la facultad exclusiva de la Federación de gravar mercancías, y esto se encuentra en función con lo previsto en el artículo 73 fracción XXIX, el cual señala la facultad constitucional del Congreso para “establecer contribuciones”; y específicamente en el numeral 1º, las relativas al comercio exterior. Este acto de gravar las mercaderías se efectúa, de acuerdo a los regímenes aduaneros a los que se destinan las mismas. También se faculta a la Federación para que sea la única que reglamente y prohíba la circulación de mercancías en el interior del país.

(88) El primer párrafo se modificó por virtud del decreto publicado en el diario oficial de la Federación el 8 de octubre de 1974 el segundo párrafo fue adicionado por decreto del 30 de diciembre de 1950, publicado en el D.F. el 28 de Marzo de 1951.

Respecto al segundo párrafo, éste otorga al Presidente de la República, la facultad para legislar en materia de comercio exterior, esto es, se le permite modificar una Ley formal y materialmente expedidas, como son las Leyes de los impuestos Generales de Importación y exportación; estas modificaciones pueden ser diversas, ya que puedan aumentar, disminuir, ser suprimidas o bien crear otras cuotas diferentes a las establecidas, restringir o prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de mercancías. Esta facultad extraordinaria es muy importante pues el Ejecutivo Federal puede legislar y actualizar en una materia tan dinámica, como lo es la del comercio exterior y con el objeto de regular a éste, a la economía del país y a la estabilidad de la producción nacional.

Siguiendo con el Segundo párrafo, del artículo en comento, se encuentra debidamente reglamentado, entre otras, por la Ley de Comercio Exterior, la cual fue promulgada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de Enero de 1986, y su reglamento fue publicado el 25 de noviembre de 1986; dicha Ley tiene por objeto regular las relaciones comerciales entre México y los mercados mundiales; regular y promover el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional; aplicar las restricciones tanto a las exportaciones como a las importaciones; regular la introducción de mercancías al territorio nacional cuando se efectúen en condiciones de prácticas desleales de comercio exterior, establecer y determinar la cuota compensatoria aplicable a dicho caso; establecer el procedimiento a seguir para la aplicación de la cuota compensatoria.

13.ddd.- Prohibiciones a las entidades federativas.

El artículo 117 nos manifiesta que "Los Estados no pueden en ningún caso:"

Fracción I. "Celebrar alianza, tratado, o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras".

Esta fracción prohíbe a los Estados la celebración de tratados internacionales, puesto que ésta es una facultad privativa del Ejecutivo Federal.

Fracción IV. "Grabar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio".

Dentro de la Legislación aduanera, se encuentra la figura de tránsito de mercancías, el cual se regula de dos formas: interno e internacional; esta fracción protege a las mercancías en su tránsito, para que ningún Estado pueda limitarlas cuando pasen por su territorio. Aunado a esta prohibición, se encuentra la facultad expresa y en forma privativa que tiene la Federación, la cual si puede gravar el tránsito de mercancías que pasen por el territorio nacional.

Fracción V. "Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera".

La prohibición hecha en esta fracción se deriva del hecho de que el comercio exterior de mercancías es facultad federal, por lo que las entidades federativas no podrán gravar las mercancías, de procedencia extranjera, ni prohibir su entrada o salida a su territorio.

Fracción VI. "Gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos, cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía".

Otro precepto más, que presenta una prohibición hacia los Estados, ya que éstos no pueden gravar a las mercancías extranjeras o nacionales, con impuestos o derechos, ni exigir documentos pertenecientes a las mercaderías, ni registrar e inspeccionar el contenido de bultos. Esta es una facultad que sólo le compete a la autoridad aduanera en su carácter de autoridad federal.

Fracción VII. "Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia".

Nuevamente en esta fracción, se establece otra prohibición evidente, puesto que sólo es de competencia federal expedir leyes e imponer tributos en relación al tráfico de mercancías ya sean nacionales o extranjeras.

El artículo 118, también nos expresa que: "Tampoco pueden sin consentimiento del Congreso de la Unión":

Fracción I. "Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones".

Esta es una prohibición a las entidades federativas, puesto que la imposición de tributos es facultad privativa de la Federación; sin embargo el catedrático FLORES-ZAVALA, nos indica que: "la materia de comercio exterior ha sido y es facultad exclusiva de los Poderes Federales, al decir el Constituyente que con el consentimiento del Congreso de la Unión, pueden establecer esos tributos, estaba él mismo, violando el artículo 124 de la Constitución y estaba rompiendo con la Facultad privativa consignada en los artículos 73 y 131 de la Norma Suprema"⁽³¹⁾.

14.c.- La Ley.

Como ya lo señalamos anteriormente, la ley es considerada como una norma secundaria dentro de la jerarquía normativa.

(³¹) FLORES-ZAVALA, Ernesto, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Edit. Porrúa S.A., 30a. ed., México 1993, pp.213 a 234.

La Constitución, como ya se precisó, determina de una manera expresa, el modo en que han de surgir las normas secundarias o inferiores, pues la norma fundamental o constitucional es la que determina su validez jurídica. Las normas secundarias son de carácter obligatorio para todos los individuos; los actos en que éstas adquieren su existencia son llamados "Leyes". Igualmente la ley ha sido como la fuente formal del Derecho por excelencia, es la fuente inmediata, principal y directa que crea y da forma al Derecho; principalmente en los países de Derecho escrito como lo es el nuestro.

En nuestro Derecho Aduanero, tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo, tienen facultades legislativas otorgadas por la Constitución General (Artículos 49 párrafo segundo, 73 en sentido lato y 131), para crear leyes en materia impositiva de carácter aduanero.

15.aa.- El Concepto de la Ley.

Diversas han sido las múltiples definiciones que se le han dado al vocablo "Ley", pero sin lugar a dudas, la más usual es la que señala que es un acto emanado del Poder Legislativo, sin importar su contenido o materia. El profesor SERRA-ROJAS dice que " la Ley es una disposición o mandato imperativo, de carácter general, imperativo y permanente, provista de una sanción política, en materia de interés común; elaborada, promulgada y publicada por los órganos que tienen constitucionalmente atribuido el poder legislativo, federal o local según su competencia, e inspirados en propósitos de justicia social"³²).

Para que una disposición dictada por el poder público, tenga el carácter de Ley, tiene que emanar del órgano constitucionalmente facultado; en el caso de México, es el Poder Legislativo, pero también la Constitución Política establece que la Facultad del Ejecutivo Federal de participar en el procedimiento de elaboración de las mismas a través del derecho de iniciativa, y de veto, y la obligación de promulgarlas y

(³²) SERRA-ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Edit., Porrúa S.A., 14a., t. I, México, 1988, p. 173.

ejecutarlas. Es por ello que la ley es considerada como un acto formal y materialmente legislativo.

Es importante mencionar que la ley material consiste en la configuración de nuevas relaciones jurídicas, sea cual fuere el órgano del cual provengan; y la ley formal en una declaración de voluntad del Estado que emana del Poder Legislativo. Por lo tanto la ley es formal por el órgano del que dimana, y es material por su contenido.

Es por ello que la ley debe ajustar sus preceptos a los principios de jerarquía superior, como son los establecidos en la Constitución; por tanto las disposiciones legislativas son la aplicación directa de las disposiciones constitucionales.

La Constitución utiliza diversas denominaciones para referirse a las leyes; esas denominaciones son: leyes orgánicas, leyes reglamentarias y leyes ordinarias. Las leyes orgánicas son las que regulan la estructura o el funcionamiento de los órganos del Estado; las leyes reglamentarias son aquellas que desarrollan en detalle una disposición constitucional para facilitar su aplicación; y por último, las leyes ordinarias son todo acto legislativo que emane del Congreso de la Unión.

16.bb.- El proceso de creación de la Ley.

La ley como fuente de Derecho, se caracteriza por ser el resultado de la actividad del legislador, ya que es la misma ley la que expresa lo que el legislador ha querido que se imponga como una conducta obligatoria. Los textos legales constituyen el llamado Derecho escrito o Derecho legislado. La ley se expresa por medio de palabras escritas las cuales contienen normas jurídicas de carácter obligatorio.

En nuestro Derecho positivo, existe un proceso de creación de la ley, el cual se encuentra integrado por diversas etapas, siendo éstas las siguientes: 1) Iniciativa, 2) Discusión, 3) Aprobación, 4) Sanción/veto

5) Promulgación/publicación y 6) Iniciación de la vigencia, las cuales se detalla de la siguiente forma:

1) La iniciativa es la propuesta de ley, y el acto que se inicia el proceso legislativo; GARCÍA-MAYNES, dice que "es el acto por el cual determinados órganos del Estado someten a la consideración del Congreso un proyecto de Ley"⁽³³⁾.

De acuerdo con el artículo 71 de la Constitución General, tiene la facultad para iniciar leyes: el Presidente de la República, los Diputados y los Senadores al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados, y muy recientemente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal [artículo 122 fracción III, inciso (j) de la Constitución Política Federal].

La Cámara que recibe la iniciativa, recibe el nombre de Cámara de Origen, y conoce la iniciativa después de haber sido aprobada por la Cámara de Origen, llamada Cámara Revisora.

Las iniciativas podrán ser presentadas indistintamente en cualquiera de las Cámaras, con excepción de las que traten de empréstitos, contribuciones e impuestos; las que necesariamente deberán presentarse y discutirse primero en la Cámara de Diputados.

2) La discusión, permite a las Cámaras debatir respecto de la iniciativa presentada y decidir si es aprobada o no.

3) En cuanto a la aprobación, el Congreso aprueba el proyecto de ley, ordenando se remita al Ejecutivo. VILLORO-TORANZO manifiesta que "un proyecto de ley, para llegar a convertirse en ley, debe ser ligeramente aprobado por cada una de las Cámaras..."⁽³⁴⁾.

(³³) GARCÍA-MAYNES, *op. cit.*, p. 54.

(³⁴) VILLORO-TORANZO, Miguel, *Introducción al Estudio del Derecho*, Edit. Porrúa S.A., 7a. ed., México, 1987, p. 302.

4) El acto subsecuente, es el ejercicio para la facultad que tiene el Ejecutivo Federal para hacer observaciones al proyecto aprobado por las Cámaras, dentro del término de diez días útiles. Si transcurrido tal término, el Poder Ejecutivo se abstiene de ejercer el derecho de veto, se entenderá que el proyecto de que se trata ha sido sancionado, es decir aprobado por el Presidente de la República.

5) La promulgación de la ley, deberá realizarse una vez aprobada la misma por las Cámaras y sancionada por el Ejecutivo, y cuyo sentido es el de su reconocimiento formal para que ésta pueda ser obedecida.

La publicación corre paralela a la Promulgación, y se presenta cuando una vez aprobada la ley, y sancionada por el Poder Ejecutivo debe darla a conocer a sus destinatarios para su debida observancia. En nuestro sistema jurídico, se realiza en el Diario Oficial de la Federación.

6) Por último, la iniciación de la vigencia de la ley, resulta de vital importancia ubicarla y conocerla con toda precisión, ya que es el momento a partir del cual adquiere fuerza obligatoria. Ello implica que sus disposiciones contienen derechos y obligaciones que deben ser obedecidas por los destinatarios que se encuentren en el supuesto jurídico que lo prevé. lo que significa además, que de no ser acatadas, pueden ser aplicadas coactivamente para lograr por medio de la fuerza pública, que sean obedecidas.

Finalmente mencionaremos que en un capítulo especial del texto promulgado que se coloca al final del decreto que da a conocer la propia ley bajo el rubro de "Artículos Transitorios" el legislador señala expresamente el día o el momento inicial en que la ley entrará en vigor.

Todo el proceso legislativo de la ley que hemos desarrollado se encuentra fundamentado en los artículos 71 fracciones I, II y III; artículo 72 incisos a), b), h) e i) ambos de la Constitución General.

La única excepción a todo el procedimiento legislativo, es el contenido en el artículo 72 inciso h), el cual señala que todos los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, primero deberán discutirse en la Cámara de Diputados. Comunmente para el proceso legislativo de "leyes fiscales o tributarias", es diferente al establecido anteriormente, pues, habitualmente este tipo de leyes son presentadas como iniciativas del Ejecutivo Federal y sus proyectos son preparados por la "Globalizadora" Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Conforme a la naturaleza de las leyes fiscales, las iniciativas en esta materia, se presentan en el Segundo Período Ordinario de Sesiones que abarca del primero de noviembre al treinta y uno de diciembre, esto debido a la aplicación de la ley de ingresos, y por un ajuste funcional a las demás leyes fiscales.

El proceso legislativo para las leyes fiscales se conforma por las siguientes etapas:

1° La iniciativa de ley por parte del Presidente de la República. En este acto, comparece el Secretario de Hacienda ante la Cámara de Diputados para explicar las iniciativas.

2° La Comisión de Hacienda y Crédito Público, realiza un análisis de las iniciativas y formula su dictamen correspondiente.

3° Se realiza un examen y discusión por el Pleno de la Cámara de Diputados que incluye la posibilidad de modificaciones en tribuna.

4° Votación del dictamen.

5° Si hay aprobación por la mayoría, se envía a la Cámara de Senadores, si no hay aprobación se reenvía a la Comisión de Hacienda para su reformulación.

6° Después de aprobadas en su totalidad los artículos, la Cámara de Senadores debe enviarlos al Ejecutivo, el cual los remite a la Comisión

de estilo para que ésta elabore la minuta, la cual debe contener exactamente lo que hubieren aprobado las Cámaras.

7° El texto de la ley aprobada por las Cámaras pasa al Ejecutivo y debe ir firmado por los Presidentes de ambas Cámaras, y por un Secretario de cada una de ellas. Una vez enviado el texto de ley al Presidente de la República, éste cuenta con un plazo de diez días útiles para ejercer su derecho de veto.

8° El Presidente de la República promulga la ley y la envía para su publicación al Diario Oficial de la Federación”⁽³⁵⁾.

La infraestructura jurídico-fiscal inherente a nuestro objeto de estudio, abordado el basamento constitucional, es la siguiente:

I) Ordenamiento jurídico **lato sensu**:

- Ley de Ingresos de la Federación.
- Código Fiscal de la Federación.
- Ley de Coordinación Fiscal.

II) Leyes impositivas **stricto sensu**:

- **Ley Aduanera.**
- Ley del Impuesto sobre la renta.
- Ley del Impuesto al Valor Agregado.
- **Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.**
- **Ley del Impuesto sobre Automóviles Nuevos.**
- Ley del Impuesto al Activo de las Empresas.
- **Ley del Impuesto General de Exportación.**

De lo anterior se desprende la importancia en principio, de la Ley Aduanera, debido a su inevitable relación con el ámbito tributario; además de que constituye un instrumento fundamental para dotar al Estado de recursos dinerarios suficientes para cubrir el gasto público, y

(³⁵) Cfr. MARTÍNEZ-RODRÍGUEZ, Jessica, *Efectos del Plan Nacional de Desarrollo en la Economía Mexicana*, ITAM, Tesis Profesional, México, 1989, pp. 17 a 23.

al mismo tiempo, se cumple con el tratamiento equitativo, proporcional y legal a los particulares-contribuyentes. Como ya lo indicamos (*supra*, 10.aaa.), tal es la importancia de la relación con el Derecho tributario, que los impuestos y derechos aduaneros llegan incluso a ser fuente principal de riqueza para la Nación.

17.cc.- La importancia de la Ley Aduanera, en la jerarquía normativa.

La modernización de la legislación aduanera, se ha convertido en un propósito generalizado en muchos países, y esto es debido a que el comercio exterior, es uno de los instrumentos más dinámicos e importantes para promover e impulsar el crecimiento de la economía en los países de vías de desarrollo. La captación de divisas extranjeras a través de las exportaciones y las importaciones de bienes y servicios socialmente necesarios para el desarrollo, constituyen los elementos a los que ningún país permanece ajeno, ya que de hacerlo, implicaría retroceder, y esto implicaría renunciar al progreso económico.

La legislación aduanera en su modernidad y dinamismo, trata de ser compatible en sus regímenes de importación y exportación, para poder así facilitar las operaciones de intercambio comercial con toda la comunidad internacional; de este modo, presentamos a continuación la estructura general de la Ley Aduanera, para una mayor comprensión de nuestro objeto de estudio.

La estructura de la Ley Aduanera vigente (1995) es la siguiente:

- **Título Primero.- Disposiciones Generales.**
Capítulo Único.
- **Título Segundo: Control de Aduana en el Despacho.**
Capítulo Primero- Entrada, Salida, Conducción y Control de Mercancías.
Capítulo Segundo.- Depósito ante la Aduana.
Capítulo Tercero.- Despacho de Mercancías.

- **Título Tercero.**- Impuestos al Comercio Exterior.
 - Capítulo Primero.- Impuestos, Hechos Grabados, Contribuyentes y Responsables.
 - Capítulo Segundo.- Afectación de Mercancías y Exenciones.
 - Capítulo Tercero.- Base Gravable.
 - Sección Primera.- Del Impuesto General de Importación.
 - Sección Segunda.- Del Impuesto General de Exportación.
 - Capítulo Cuarto.- Determinación y pago de los Impuestos al Comercio Exterior.

- **Título Cuarto.**- Regímenes Aduaneros.
 - Capítulo Primero.- Disposiciones Comunes.
 - Capítulo Segundo.- Definitivos de Importación y de Exportación.
 - Sección Primera.- De Importación.
 - Sección Segunda.- De Exportación.
 - Capítulo Tercero.- Temporales de Importación y de Exportación.
 - Sección Primera.- Importaciones Temporales.
 - I.- Disposiciones Generales.
 - II.- Para retomar al Extranjero en el mismo Estado.
 - III.- Para Elaboración, Transformación o Reparación en Programas de Maquila o de Exportación.
 - Sección Segunda.- Exportaciones Temporales.
 - I.- Disposiciones Generales.
 - II.- Para retomar al país en el mismo Estado.
 - III.- Para Transformación, Elaboración o Reparación.
 - Capítulo Cuarto.- De las Marinas Turísticas y pago de los Campamentos de Casas Rodantes
 - Capítulo Quinto.- Depósito Fiscal.
 - Capítulo Sexto.- Tránsito de Mercancías.
 - Capítulo Séptimo.- Elaboración, Transformación o Reparación en Recinto Fiscalizado.

- **Título Quinto.**- Desarrollos Portuarios, Zonas Libres y Franjas Fronterizas.
 - Capítulo Primero.- Desarrollos portuarios.
 - Capítulo Segundo.- Zonas Libres y Franjas Fronterizas.

- **Título Sexto.**- Atribuciones del Ejecutivo Federal y de las Autoridades Fiscales.
Capítulo Único.
- **Título Séptimo.**- Infracciones y Sanciones.
Capítulo Único.
- **Título Octavo.**- Recursos Administrativos.
Capítulo Único.
- **Título Noveno.**- Agentes Aduanales.
Capítulo Único y Transitorios.

Todo el contenido desarrollado del ordenamiento jurídico aduanero, es importante, pues en él, encontramos el establecimiento de las instituciones aduaneras, la organización del cometido aduanero, el control sobre el tráfico internacional de mercaderías, la afectación de impuestos a las mercancías, los regímenes aduaneros para facilitar el intercambio comercial de mercancías, así como las restricciones tanto a la importación como a la exportación; todas estas normas jurídicas secundarias de carácter aduanero, deben de estar fundamentadas en disposiciones de jerarquía superior, esto, con la finalidad de cumplir con el debido y exacto cumplimiento del "cometido esencial aduanero" del Poder Público.

18.d.- Los Tratados Internacionales.

En nuestra Constitución Política, y en específico el artículo 133, nos señala que "... los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, serán la Ley suprema de toda la unión...". En este sentido los Tratados Internacionales tienen el mismo nivel de Jerarquía de ésta, y revisten cierta importancia, puesto que su

finalidad se encuentra limitada a crear una obligación jurídica que se extingue con el cumplimiento del Tratado, o bien, cuando están destinados a crear una reglamentación jurídica permanentemente obligatoria.

19.aa.- Concepto de Tratado Internacional (lato sensu).

Ciertamente, como en muchos otros contenidos conceptuales, el concepto de Tratado Internacional, no escapa a la gran variedad de definiciones que existen al respecto; sin embargo, de entre las más importantes, destaca la de César SEPÚLVEDA al externar que "... el Tratado es un acuerdo que se celebra entre sujetos soberanos de Derecho Internacional, con autoridad suficiente para crear o restringir una situación jurídica general o concreta" (³⁶); también SEARA-VÁZQUEZ señala que "... es todo acuerdo concluido entre dos o más sujetos de Derecho Internacional. Hablamos de sujetos y no de Estados, con el fin de incluir las Organizaciones Internacionales... Pero debe reservarse el nombre del Tratado para aquellos acuerdos entre sujetos de Derecho Internacional (Estados, Organismos Internacionales o sujetos de otra Naturaleza) en cuya conclusión participa el órgano provisto del poder de concluir Tratados (que está determinado por la Constitución de cada país) y están contenidas en un instrumento formal y único" (³⁷).

Es importante señalar que uno de los efectos fundamentales de los Tratados Internacionales, es el de crear entre los Estados parte, una obligación internacional que les impone determinada conducta en el ámbito internacional.

El abordar el contexto constitucional de los Tratados, y en relación al Cometido Aduanero, es por el hecho de que en materia aduanera se

(³⁶) SEPÚLVEDA, César, Curso de Derecho Internacional, Edit, Porrúa S.A. México, 1973, p.63.

(³⁷) SEARA-VÁZQUEZ, Modesto, Derecho Internacional Público, Edit., Porrúa S.A., 13a. ed., México, 1991, p. 63.

celebran una gran variedad de éstos, con el fin de dar agilidad y respaldo al comercio exterior, así como la de los relacionados con los aranceles aplicados a las mercancías de los países de donde provienen.

20.bb.- Características del Tratado Internacional.

Los Tratados Internacionales para que puedan tener validez jurídica, deberán de estar de acuerdo con la Constitución Política. Asimismo deben celebrarse única y exclusivamente por el Presidente de la República con las demás naciones. El Senado es quien está facultado por ésta, para aprobarlos.

Respecto a las partes que intervienen en un Tratado Internacional, mencionaremos que existen los llamados Tratados bilaterales o bipartitas, esto es, cuando sólo se negocian dos Estados; y los Tratados multilaterales o multipartitos, situación que se presenta cuando participan más de dos Estados.

Finalmente en el sentir del jurista aduanero FERNÁNDEZ-LALANNE, nos hace referencia a que "las necesidades del comercio internacional determinaron siempre la política de los Estados exteriorizada mediante los Tratados Internacionales" (38). Es así como los países han suscrito numerosos acuerdos para un efectivo comercio internacional, esto con el fin de que su economía tenga otra alternativa para su crecimiento.

21.e.- El Reglamento.

El reglamento, es considerado como una norma jurídica, y también forma parte integrante de la jerarquía normativa, puesto que se encuentra subordinado a la ley, por lo tanto también es inferior y complementaria a la ley, éste, facilita la aplicación de la ley, ya que la

(38) FERNÁNDEZ-LALANNE, Pedro, Derecho Aduanero, Edit. De Palma, vol.I, Buenos Aires, 1966, p. 95.

detalla al máximo, para que sea de fácil aplicación el precepto contitucional. De igual forma atiende a las medidas necesarias para poner en ejecución los preceptos legales, así, de esta manera, no puede contener disposiciones que alteren o modifiquen los preceptos legislativos, creados bajo el ideal constitucional y doctrinal (los principios de "reserva de ley" y de "primacía de la ley").

22.aa.- Definición del reglamento.

Respecto a su concepto, existe una gran variedad de opiniones, y es difícil encontrar un concepto preciso y uniforme, pero existen conceptos bastante aceptables: el primero de Gabino FRAGA, cuando afirma que "...es una disposición legislativa expedida por el Poder Ejecutivo, en uso de la facultad que la Constitución le otorga para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Poder Legislativo"⁽³⁹⁾.

La otra la menciona ACOSTA-ROMERO, al decir que el reglamento "es una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo (Presidente de la República en el ámbito Federal, Gobernador del Estado en las entidades federativas), creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa"⁽⁴⁰⁾ (el subrayado es nuestro).

Estas definiciones son importantes, pues nos dan una clara idea del concepto de reglamento, destacando claramente que son los Titulares de los Ejecutivos (como regla) quienes están facultados por la Constitución respectiva para expedir disposiciones generales y abstractas, que tendrán como finalidad la ejecución de la ley, ampliando y desarrollando las normas contenidas en las disposiciones legislativas emanadas del Congreso de la Unión.

⁽³⁹⁾ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa S.A., 18a. ed., México, 1978, p. 79.

⁽⁴⁰⁾ ACOSTA-ROMERO, *op. cit.*, pp. 862 y 863.

23.bb.- Procedimiento para la creación del reglamento.

El procedimiento para la creación de un reglamento es más sencillo que el procedimiento legislativo, ya que el único requisito que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (para el caso federal) para que tengan validez los reglamentos expedidos por el Presidente de la República es, en específico, el refrendo ministerial a que se refiere en su artículo 92, el cual establece que "Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".

Otro requisito indispensable para su validez, es su publicación en el Diario Oficial de la Federación, de acuerdo con los artículos 3º y 4º del Código Civil para el Distrito Federal, ya que una vez publicado, comienza a tener fuerza obligatoria.

24.cc.- La facultad reglamentaria.

La facultad reglamentaria federal, en relación a nuestro tema de tesis, tiene su fundamento en el artículo 89 fracción I de la Constitución, que atribuye facultad al Presidente de la República para "proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes", que es además el criterio de la Corte Nacional.

ACOSTA-ROMERO nos menciona que esta facultad prevista en el artículo 89 fracción I de la Constitución General, "es la potestad discrecional reglada que se le reconoce al Poder Ejecutivo, para expedir reglamentos de las leyes emanadas del Congreso de la Unión..."⁽⁴¹⁾, y es uno de los tantos medios con los que cuenta el Presidente de la República para ejecutar y proveer la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes emanadas del Congreso, y además se ejerce directamente, por lo tanto, ésta no podrá delegarse.

(⁴¹) Idem, p. 868.

25.dd.- Características del reglamento.

Establecimos que el reglamento halla su fundamento en el artículo 89 fracción I, de la Constitución Política Federal, y que faculta al Presidente de la República para emitirlos; igualmente es una norma que se encuentra subordinada a la ley, y sus disposiciones deben desarrollar y detallar las disposiciones legales en lo que concierne a la manera de ejecutar los preceptos legislativos, atendiendo en por menor, a la aplicación de los preceptos que la ley contiene, por lo que no puede establecer normas de carácter general, sin que exista previamente en vigor una ley debidamente promulgada, pero sobre todo, tendrá que estar de acuerdo también con la propia Constitución.

Dichas características a *grosso modo* (CORTINAS/CASTAÑÓN) se traducen a la existencia de:

- ° Una subordinación a la Constitución.
- ° Una subordinación a la Ley.
- ° Se dirige a la generalidad, esto es, que es impersonal, obligatoria y abstracta.
- ° Tiene las mismas características que la ley.
- ° Detalla los preceptos legales.
- ° Su emisión es menos complicada que la contemplada para la ley.
- ° Es ejercida en función legislativa derivada o material.

26.D.- Otras normas inferiores de la jerarquía normativa.

De acuerdo con lo desarrollado, hemos hecho mención del contenido de la jerarquía normativa en el Derecho positivo mexicano, y de acuerdo con ello, tal parecería que las últimas normas son las *circulares* y los *acuerdos*, las cuales no pueden dejar de desarrollarse, pues pese a su contenido, podrían considerarse de poca importancia. Hoy en día es todo lo contrario, pues estas últimas, contienen disposiciones tan importantes, que en algunos casos llegan a rebasar jurídicamente tanto en la ley, como al reglamento, y por ende a la propia Constitución General. Sin embargo existen una serie de disposiciones que llevan los más variados nombres, tal es el caso de la existencia en materia

aduanera, principalmente de (independientemente de las circulares y acuerdos) decretos, reglas de carácter general, disposiciones de orden interno, criterios, guías, modelos, orientaciones, y directrices; toda esta gama de disposiciones que van aparejadas de modificaciones diarias, hace más compleja su comprensión e interpretación, empero, la justificación de la autoridad, en este caso aduanera, utiliza como pretexto el principio constitucional de "proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

En algunos casos y en el desempeño del cometido aduanero, las autoridades aduaneras, utilizan sus facultades reglamentarias como si fueran legislativas, tal es el caso que de existir algún problema en la Ley Aduanera o en su Reglamento, ellos emiten reglas o disposiciones que las denominan "de carácter general", y lo peor es que éstas últimas las consideran, en muchas ocasiones, como supletorias de la ley o del reglamento, lo cual daña considerablemente el orden jerárquico normativo. En el caso de la recaudación fiscal, tanto federal como local, se encuentran también por una diversidad de leyes, reglamentos, interpretaciones, circulares, reglas y además de todo ello, criterios personales de los administradores, que muchas veces ni ellos mismos las comprenden en su integridad.

De este modo, la multitud de disposiciones ulteriores con sus modificaciones, dan como resultado la falta de una operatividad efectiva en la jerarquía normativa, pues como ya se indicó, estas disposiciones rebasan tanto a las normas secundarias como a las reglamentarias, lesionando así los "principios constitucionales".

Para complementar el contenido de la jerarquía normativa en el Derecho mexicano, se concluye con las circulares y con los acuerdos, en los siguientes epígrafes.

7.aa.- Las Circulares.

Dentro de nuestro orden jurídico, es evidente que las circulares son normas de rango inferior al reglamento y a la propia ley y por ende a la

Constitución, por lo tanto su contenido se traduce a meras disposiciones de orden interno para la aplicación de un precepto del ordenamiento jurídico-administrativo aduanero.

28.aaa.- Definición de las circulares.

Se enfatiza que las circulares son expedidas con propósitos internos de la administración, para uniformar, regular o establecer modalidades para el buen funcionamiento de la Administración Pública; o para establecer aspectos generales externos no comprendidos en los reglamentos inferiores, o bien para aclarar a los subordinados el contenido de disposiciones legales ya existentes.

Una definición bastante aceptable es la desarrollada por Sergio Fco. de la GARZA, cuando expone que las circulares "son comunicados o avisos expedidos por los superiores jerárquicos en la esfera administrativa, dando instrucciones a los inferiores sobre el régimen interior de las oficinas, o sobre su funcionamiento en relación con el público, o para aclarar a los inferiores la inteligencia de disposiciones legales ya existentes; pero no para establecer derechos o bien para imponer restricciones a ellos" (⁴²), esto último, por lo que se refiere al cometido aduanero, aunque en la práctica suele presentarse esta situación, cuando se requisita el criterio de la publicidad.

De esta definición podemos apreciar que las circulares son actos formalmente administrativos, y que primordialmente no pueden contradecir válidamente las disposiciones legales.

29.bbb.- Características de las circulares.

Respecto a las circulares diremos que:

- ° Contienen instrucciones o interpretaciones de orden administrativo interno,

(⁴²) GARZA, Sergio F. De La, *Derecho Financiero Mexicano*, Edit. Porrúa S.A., 17a. ed., México, 1992, p. 47.

- ° Su ámbito de aplicación se circunscribe a las dependencias gubernamentales de las que forma parte el funcionario de jerarquía superior que las expide, y por lo tanto, no tienen fuerza obligatoria respecto de otros órganos del poder que no se encuentran subordinados jerárquicamente en la esfera administrativa de la Dependencia como superior jerárquico de donde emanan tales circulares,
- ° Encuentran su base constitucional en los artículos 89 fracción I y 92,
- ° Y no requiere por lo general de alguna forma predeterminada, ni requisito de publicidad, su forma es escrita y cuando contenga disposiciones o de carácter general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

30.bb.- Los Acuerdos.

Dentro del orden jurídico nacional, también los acuerdos son normas de rango inferior a las normas reglamentarias, secundarias y constitucionales.

Cabe señalar que los acuerdos, al igual que las circulares, son utilizados con gran frecuencia en materia aduanera (debido a la dinamicidad del cometido aduanero) y muchas resoluciones o reglas de carácter general aduanero son publicadas a través de los propios acuerdos y/o circulares, por ignorancia de los emisores de tales decisiones.

31.aaa.- Definición de los acuerdos.

El término "acuerdo" es muy utilizado y su sentido es muy amplio, y puede estar dirigido a las jerarquías subordinadas en el orden interno de las Dependencias, como también puede ser una decisión de una autoridad judicial, que resuelva la promoción de un particular, o bien puede ser una resolución que afecte a los gobernados.

En Derecho Administrativo ACOSTA-ROMERO, dice que acuerdo "es la decisión de un órgano superior en asuntos de su competencia, que se hace saber al inferior generalmente por escrito" (⁴³).

Los acuerdos deben concretarse al igual que la circular, a proveer en la ejecución de una norma jurídica ya establecida en la ley, y por lo tanto no debe contravenir disposiciones de jerarquía superior.

32.bbb.- Características de los acuerdos.

- Los acuerdos no revisten mucha importancia, por lo que diremos, que su fundamento jurídico y constitucional, se encuentra en los artículos 89 fracción I, y 92 de nuestra Constitución.
- Hay que mencionar que los acuerdos no revisten una determinada forma, por lo general deben ser escritos, aunque también pueden ser verbales.
- Asimismo es también a través de los acuerdos, como el Ejecutivo Federal concreta, ejecuta y lleva a cabo los cometidos que le determina la propia Constitución General y sus reglas subordinadas.

(⁴³) Idem, nota (2) p. 928.

CAPÍTULO DOS

ANÁLISIS EVOLUTIVO DEL COMETIDO ADUANERO.

Sumario

33.A) **Una semblanza de la actividad aduanera**, 34.a) Definición etimológica y semántica del término Aduana, 35.B) **Su ubicación geográfico-histórica, en su entorno jurídico**, 36.a) En el contexto internacional, 37.aa) La gran aportación egipcia, 38.bb) Las aportaciones romanas, 39.cc) Para el caso de Venecia y Génova, 40.dd) En la Francia monárquica, 41.ee) La visión musulmana en el contorno español, 42.b) Su evolución en el contexto nacional mexicano (1521-1917), 43.aa) En la época colonial, bajo el influjo de la España monárquica, 44.bb) El caos orgánico-administrativo aduanero, y visión renovada en el México independiente, 45.cc) Su crisis jurídico-orgánica en la época revolucionaria.

33.A.- Una semblanza de la actividad aduanera.

La evolución de la actividad aduanera comienza desde tiempos muy remotos en Egipto, país donde lo más importante fue la aportación de la creación de las primeras aduanas, las cuales aparecieron con una precaria estructura jurídico-orgánica, que tenía como finalidad controlar la entrada y salida de mercaderías; este desarrollo del cometido aduanero desde esa época, se ha ido perfeccionando a través de los años, llegando incluso a considerar a la Aduana como una institución dentro de la materia aduanera, en casi todos los países del mundo.

El perfeccionamiento de instituciones como la Aduana, se complementa con otras figuras de índole aduanero, las cuales hoy en día son muy importantes para la economía de los países, pues los tributos que se recaudan a través de ellas, son muy considerables; asimismo el entorno del actual y creciente comercio internacional, las aduanas son de vital importancia para una verdadera celeridad y eficiencia, tanto en el intercambio como en el tráfico de mercancías a nivel internacional.

Para los efectos del cometido aduanero, desarrollaremos una de las figuras más importantes como lo es la Aduana.

34.a.- Definición etimológica y semántica del término Aduana.

El conocer la etimología del término Aduana, nos permite tener un primer acercamiento al presente capítulo y asimismo se observará que las diversas acepciones no son unánimes, tanto desde su significado, como a la lengua de la cual proviene; esto es, debido a la falta de material y sobre todo a la falta de interés de tratadistas sobre el tema.

Se establece doctrinalmente que la palabra Aduana procede etimológicamente del árabe *adayaán*, que significa "registro o libro de cuentas", se advierte que según otros autores, proviene del francés *douana* o *dovana*, cuyo significado es en el fondo "derecho" y que aún, según otros, procede del italiano *duxana*, para referirse a los

"derechos del Dux, porque en Venecia pagaban las mercaderías un derecho que pertenecía al Dux"(⁴⁴).

También la palabra Aduana (adayuán), significó figurativamente "oficina pública establecida para registrar los géneros y mercaderías que se importaban o exportaban, y cobraban los derechos que se adeudan" (⁴⁵).

Reiterando, en el Diccionario de la Lengua Española de la Real Acadèmia, se menciona que el término Aduana procede del árabe **ad-diwana**, cuyo significado es "el registro" (⁴⁶). Cabe señalar que en cuanto a la lengua de la cual procede el vocablo Aduana, la gran mayoría de los autores señala que se deriva del nombre arábigo "**Divanum**", que significa "la casa donde se recogen los derechos" y seguidamente se le comenzó a llamar "**divana**"; posteriormente se le denominó "**duana**", para que finalmente y hasta nuestros días se le conozca con el nombre de "Aduana" (⁴⁷).

Para conocer aún más sobre el concepto semántico del término Aduana, es necesario precisar algunas definiciones sobre el particular.

En conclusión, en la acepción jurídica, se señaló que deriva del árabe "**ad-diwana**" "(el registro)" o "(la oficina pública para el registro en el tráfico internacional de géneros y mercaderías que se importan y exportan para el cobro de los derechos que se adeudan)" (⁴⁸).

(⁴⁴) Enciclopedia Universal Ilustrada de Espasa-Calpe, Edit, BilbaoMadrid,Barcelona,1934, p.1302.

(⁴⁵) Diccionario Enciclopédico Hispano-Americano, Edit, MONTANES Y.SIMÓN, t.I, España, 1944.

(⁴⁶) REAL ACEDEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua española , Edit.Espasa-Calpe, 3a. ed., Madrid, 1983, p. 28.

(⁴⁷) Cfr., ESCRICHE, Joaquín, Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, Edit, Librería de la viuda C. BOURET, t. I, Paris-MÉXICO,1912, p. 96

(⁴⁸) Diccionario para Juristas, Edit. Mayo, México, 1989, p. 52.

En cuanto al Derecho Aduanero, FERNÁNDEZ-LALANNE afirma que: "la aduana constituye uno de los más importantes atributos de la Soberanía de la Nación. Es el medio de ejercer el poder de Policía Fiscal en todo en cuanto se relaciona con la importación, exportación y tránsito de mercancías por sus fronteras" (⁴⁹).

Para Efraín POLO, la Aduana "es con el que se designa en un amplio sentido jurídico-administrativo, a las dependencias nacionales que intervienen en el tráfico de mercancías con el objeto de recaudar los tributos que gravan a ésta a su entrada y salida de un país determinado y de vigilar el cumplimiento de las disposiciones de carácter público o prohibitivas, así como el de las normas reglamentarias del comercio internacional" (⁵⁰).

Ahora bien, en términos de la doctrina y en cuanto a conceptos relativos a la materia (Consejo de Cooperación Aduanera), es "el organismo encargado de aplicar la legislación relativa a la importación y a la exportación de mercaderías y a los regímenes aduaneros, de percibir los gravámenes que le sean aplicables y de cumplir las demás funciones que se les encomiende" (⁵¹).

Para nosotros LA ADUANA es una Institución de Derecho público adscrita a la Globalizadora Hacienda y Crédito Público, que tiene impuesto el Cometido de fiscalizar y controlar el Tráfico Internacional de mercancías que sean exportadas o importadas a través del tráfico marítimo, terrestre, y aéreo, así como, vigilar que se cumplan todas las disposiciones del ordenamiento jurídico-administrativo aduanero a que deben someterse las actividades de

(⁴⁹) FERNÁNDEZ-LALANNE, op, cit., p. 184.

(⁵⁰) POLO-BERNAL, Efraín, *Tratado sobre Derecho Aduanero, Código Aduanero*, Fondo Editorial, COPARMEX, México. 1978, p. 337.

(⁵¹) Escuela Interamericana de Administración Pública, *Glosario de Términos Aduaneros Internacionales, del Consejo de Cooperación Aduanera, de Bruselas*, Edit, Fundación Getulio VARGAS Brasil, 1969, p. 1.

los particulares en su calidad de importadores o exportadores de mercancías, bienes, servicios y toda clase de efectos.

35.B.- Su ubicación geográfico-histórica en su entorno jurídico.

Como ya se analizó, la Aduana, considerada institucionalmente, aparece desde sus orígenes como una "oficina" donde se realizaban los registros relativos a las mercaderías que ha su ingreso o a su salida debían pagar tributos; es por ello que el término Aduana se le emplea tanto para referencia a la oficina de recaudación, así como el de ejercer un control sobre el comercio internacional, regulando así la entrada y salida de mercaderías que hayan pagado sus respectivos impuestos.

Es por ello que a continuación se desarrollará a **grosso modo** el sentido en como se han manifestado las instituciones aduaneras respecto del cometido aduanero, en el contexto espacial y en torno a la historia universal.

36.a.- En el contexto internacional.

Dentro del cometido aduanero, la Aduana ha sido considerada como una categoría de Derecho administrativo en principio, y seguidamente, del aduanero; de gran auge dentro de la economía de un país, como dentro de la economía mundial y en especial, el comercio internacional, toda vez que ha sido y es una institución que se ha creado, mantenido y manifestado a lo largo del devenir histórico.

Ante esta situación, consideramos de gran importancia la realización del análisis de sus orígenes en el contexto internacional, pues el desarrollo y fortalecimiento económico de las antiguas y grandes civilizaciones, se basó en el comercio exterior, y sobre todo al pago de tributos de las mercancías que eran introducidas o extraídas de un país a través de una Aduana. Por lo tanto nuestro estudio iniciará en Egipto para concluir en España, país que conquista a México y que influye de manera considerable en el aspecto aduanero mexicano.

37.aa.- La gran aportación egipcia.

Apoyándonos en WOLLEY, en la época de los faraones, Egipto vivía replegada sobre sí misma, con una economía bastante cerrada, por lo que su comercio exterior era relativamente escaso; esto debido a su aislamiento geográfico y a su excelente estabilidad como comunidad étnica. En la práctica del comercio internacional exportaba principalmente trigo, pero también extraía textiles de primera calidad, cerámicas, perfume, papiros, etc., y por lo general era el Faraón quien disponía de tales exportaciones mediante sus propias embarcaciones o en caravanas, debido a que tanto el comercio interior como el exterior, se había convertido en un verdadero monopolio real; en cuanto a los productos importados destacan las maderas, marfiles, metales, lanas, aceites de oliva, vinos, resinas entre otros productos (⁵²).

En cuanto a los tributos que se le imponían a las mercancías que se importaban o exportaban, destacan el derecho de paso, denominado "derecho de puertas", asimismo en los puertos egipcios existía también el de "puerto o de muelle".

Una de las grandes aportaciones de Egipto para el mundo entero, fue la creación de las aduanas; y a manera de ejemplo diremos que de entre las primeras Aduanas a nivel mundial, sobresalen las de **Elefantina** y **Kerma**, posteriormente aparecieron entre el Alto y Bajo Egipto, las **Aduanas Interiores**. En el Antiguo Imperio de Egipto (3500 - 2200 a. C.) las cargas públicas estaban representadas principalmente por el impuesto directo, y accesoriamente por los derechos de registro y de Aduana (⁵³).

(⁵²) Cfr, WOLLEY, Leonard, *Los comienzos de la Civilización*, Edit, Sudamericana, Buenos Aires, Argentina, 1966, p. 698.

(⁵³) *Idem*, pp. 700 y 701.

38.bb.- Las aportaciones romanas.

La historia de Roma, ya sea en la denominada época tanto de los reyes, como de los Césares; en la República o en el Imperio, se registra también la existencia de Aduanas.

En la Roma monárquica, y en relato de Tito LIVIO, se tiene un antecedente de importancia real ya que el Senado frente a situaciones de grave inestabilidad política "...empleó con el pueblo todos los medios de seducción... y, además de retirar la administración del monopolio de la sal de sus beneficiarios, liberó al pueblo de los "derechos de entrada" y en general de todo "impuesto" (⁵⁴) (esto ilustra en gran medida, lo que actualmente se sigue practicando con el denominado "sistema aleatorio" que se practica en nuestro país muy recientemente, en especial, en lo referente a los derechos de entrada, cuando el particular introductor pudiera ser beneficiado por este mecanismo), los derechos de entrada formaban parte de los tributos denominados en ese entonces, como "portorium", bajo esta denominación los romanos se refirieron indistintamente a tres tributos:

I) **La Aduana**, que era un derecho que debía pagarse al Estado cuando se atravesara la frontera para introducir productos extranjeros o exportar productos de la nación.

II) **El arbitrio**, el cual era un impuesto establecido por una ciudad, en sus puertas, sobre la mercadería que se pretendía introducir, y percibido en su provecho; y

III) **Los peajes**, que consistían en ciertas contribuciones impuestas a los viajeros en los caminos y en el cruce de los ríos.

(⁵⁴) LIVIO, Tito, **Historia romana, Primera Década**, Libro 1º, Edit, Porrúa, S.A., México, 1976, p. 55.

Los romanos nunca diferenciaron estas tres clases de tributos, puesto que para designarlos sólo utilizaron una palabra, que fue la de "**portorium**"; la única distinción que realizaron fue de otra naturaleza, ya que reconocían dos clases de portoria: el "**portorium marítimo**" y el "**portorium terrestre**". El primero se abonaba en los puestos; el segundo en las fronteras terrestres del Imperio o de las provincias en las puertas de la ciudad o en los caminos (⁵⁵).

Además de los derechos aduaneros (portorium y portoria) existieron los derechos **ad valorem** y los **derechos específicos**.

39.cc.- Para el caso de Venecia y Génova.

En la Edad Media las ciudades que desde un principio se organizaron para realizar su comercio con el exterior en torno a sus fronteras, y que fueron las más significativas de la Europa Continental están : Venecia, Génova, Amalfi, Marsella y Barcelona entre otras; y por lo que hace a este apartado, sólo analizaremos el caso de Venecia y de Génova.

El comercio de Venecia tuvo como objeto principal "las especies (las cuales originaron grandes riquezas para Venecia) la sal, sedas, y sin olvidar el tráfico de esclavos" (⁵⁶); contando además con el beneficio de que los mercaderes venecianos recibían, ya que contaban con el derecho a comprar y a vender en todo el Imperio sin pagar tributos ni someterse a control aduanero.

Cabe recordar, que para algunos autores, el término Aduana procede del "Duxana" por referencia a "los Derechos del Dux" (⁵⁷) o de

(⁵⁵) Cfr. ROSTOVITZ, Miguel, **Historia Social y Económica del Imperio romano**, Edit. Espasa-Calpe, t.I, Madrid, 1937, pp. 116 y 139.

(⁵⁶) PIRENNE, Henry, **Historia Económica y Social de la Edad Media**, Edit. F.C.E., México, 1969, p. 106.

(⁵⁷) **Enciclopedia Universal Ilustrada**, op cit., p. 1032.

“dogana” por referencia a los derechos sobre las mercaderías que entraban a Venecia y que percibía el “Doge o Dux”⁽⁵⁸⁾.

Norman J.G. POUNDS⁽⁵⁹⁾ vierte con seriedad que la jurisdicción de las Aduanas de Génova se extendían en la Edad Media desde Mónaco hasta el Cabo Corvo, y toda la mercancía de propiedad Genovesa o que fuese transportada por buques genoveses, se hallaban, por ese sólo hecho, sometidos a las Aduanas de Génova. Asimismo existía la costumbre de arrendar los derechos de Aduana (en Génova eran denominados estos derechos como Karatipeyre), al igual que otros impuestos, por períodos de un año a partir del 3 de Febrero; los arrendatarios de las Aduanas tenían el derecho de exigir la apertura de bultos y de las cajas..

Así el rasgo más distintivo del régimen aduanero de Génova en la Edad Media, consistió en la percepción de derechos sobre el tráfico genovés entre puertos extranjeros.

40.dd.- En la Francia monárquica.

En el Siglo XIV se produjo una situación profunda y prolongada en el sistema aduanero de Francia. En 1360 el Rey Juan. II propuso establecer en su reino, impuesto sobre las ventas de las mercaderías, con excepción de la sal y de las bebidas, ya que cada uno contaba con un régimen tributario propio. Muchas provincias aceptaron este impuesto, pero otras lo rechazaron, estas últimas por haber adoptado esa decisión fueron consideradas como territorios extranjeros.

Como consecuencia de ello, toda la mercadería que saliera de una provincia sometida a las ayudas, con destino de provincia reputada como extranjera debía pagar un nuevo impuesto de salida, el cual fue

(⁵⁸) GARCÍA, Roque, *Diccionario General Etimológico de la Lengua española*, Edit, F.Seix, Barcelona, 1912, p. 142.

(⁵⁹) Cfr, J.G.-POUNDS, Norman, *Historia Económica de la Europa Medieval*, Edit,Crítica, Barcelona, 1981, pp. 426 y ss.

denominado como imposición foránea (**imposition foraine**) y se debía pagar en el punto de salida. A su vez las mercancías expedidas desde el extranjero, o desde las provincias reputadas como extranjeras hacia las provincias sometidas a las ayudas, debían circular provistas de una guía (**acquit-a caution**) librada en la frontera o en la salida; aquellas mercaderías que provenían del extranjero o de las provincias disidentes y que atravesaban los territorios sometidos a las ayudas, debían abonar un derecho de tránsito. **Este tránsito interno propicio que se originaran las Aduanas interiores en Francia (⁶⁰).**

Por lo que hace a la Francia del Antiguo Régimen, ésta se hallaba dividida en tres ámbitos espaciales diferentes, que a su vez, cada uno de éstos, constituía una unidad aduanera independiente, que determinó la existencia de distintas tarifas aduaneras y la multiplicación de las barreras aduaneras destinadas a controlar el paso de las mercancías, y, en su caso, la percepción de los derechos señalados en las tarifas o prohibiciones establecidas en su propia normatividad aduanera. Bajo el reinado de Luis XIV, se dictó la Ordenanza de Febrero de 1687, la cual ha sido calificada como el primero Código de Aduanas en Francia (⁶¹).

41.ee.- La visión musulmana en el contorno español.

En la España musulmana, la organización financiera del Estado estaba integrada por el llamado "**Diwan**" el cual era el conjunto de los servicios de la Administración Pública, y estaba centralizada en la Dirección General de la Hacienda (**diwan aljizama**); de entre los ingresos que recaudaban aparte de las contribuciones personal y territorial, existían el "**azzaque**", y hacía referencia al diezmo de los productos de la agricultura, la industria, el comercio y de las Aduanas, cuyo jefe se le llamaba **almoxarif** (almojarife), y para el reparto de las

(⁶⁰) Cfr. LANDINNIE, Pierre, **Desarrollo de la Compensación Monetaria en Francia**, Edit. Instituto Mexicano de Comercio Exterior, México, 1904, pp. 124 y 133.

(⁶¹) *Idem*, p. 136.

contribuciones se realizaban censos de estadísticas, basados en la organización por tribus (⁶²).

Uno de los impuestos importantes en materia aduanera, era el impuesto de "almojarifazgo", éste se percibía en las fronteras y en los puertos de la España musulmana, y era un derecho que se cobraba en forma de porcentaje *ad valorem*, que oscilaba entre el tres y el quince por ciento, el cual se pagaba a la entrada o salida de las mercaderías.

GARCÍA de VALDEAVELLANO respecto a la organización de la Hacienda del Estado en la España cristiana de la Edad Media, menciona que el antiguo tributo romano-visigodo de Aduanas y de tráfico (*portorium* y *teloncum*) continuó perdurando, adoptando formas y nombres distintos según el lugar de tráfico (puertos marítimos y fluviales, líneas aduaneras del interior o puertos secos, puertos de las poblaciones, etc.); o según el impuesto que debía aplicarse al tráfico de las mercancías. La entrada de géneros y mercancías por los puertos marítimos del norte y nordeste estaba gravada por un impuesto de Aduanas que se imponía a todas las mercancías que entraban y salían por dichos puertos, siendo el gravamen a favor del fisco de un diezmo del valor de las mercaderías, este tributo gravaba el comercio exterior y en la baja Edad Media se le dieron los nombres de los diezmos de los de los puertos y diezmos de la mar(⁶³).

Durante el reinado de Alfonso X El Sabio, se hizo frente a una difícil situación económica, la cual determinaba un incremento significativo en las importaciones, para afrontar esta situación, el Rey, reiteró la prohibición de exportar "cosas vedadas" y también señalaba que los mercaderes extranjeros no podían exportar mercancías sino por el valor de lo que importasen a Castilla y procuró estimular el comercio

(⁶²) Cfr, GONZÁLEZ-PALENCIA, Angel, *Historia de la España musulmana*, Edit, Labor, Barcelona, 1945, pp. 129 y 139.

(⁶³) Cfr, GARCÍA de VALDEAVELLANO, Luis, *Curso de Historia de las Instituciones españolas*, Edit, Alianza Universidad, Madrid, 1984, pp 587 y 604.

de los mercaderes castellanos. Es muy probable que el Rey Sabio, fuese quien concediera el privilegio de exportar, sin pagar diezmo de salida, por un equivalente de lo que hubiesen importado al reino, pagando diezmo

Dentro de lo importante obra "Las siete Partidas", realizada por Alfonso X, nos señala en la Quinta Partida, del Título Séptimo, la existencia de los impuestos aduaneros conocidos como el Diezmo del mar y del portazgo (este último se asemejaba al almojarife).

El Rey Juan II estableció en el año de 1431, un arancel para la entrada y salida de mercancías por las Aduanas, cuya importación y exportación no estuviere prohibida y cuyo tránsito debían impedir y castigar los oficiales llamados "Alcaldes de las Sacas". En el año de 1435, el propio Juan II ordenó que el tráfico con Navarra y Corona de Aragón pasase forzosamente por determinados lugares o puertos terrestres (puertos secos), en los cuales se establecieron "casas de Aduana" para el pago de los correspondientes derechos de entrada y salida de mercaderías (⁶⁴).

Cabe hacer mención que los denominados "puertos secos" eran los que se encontraban en las fronteras terrestres, y los llamados "puertos mojados" fueron aquellos que hoy en día consideramos como Aduanas Marítimas, y en estos puertos se recibían derechos por la entrada y salida de mercaderías llamados "Portazgo"; asimismo existía otro impuesto denominado "Almirantazgo", el cual consistía en el pago que hacían los mercaderes por la carga y descarga de sus mercancías en los puertos (⁶⁵).

Es importante señalar que en el año de 1492, se decretó un arancel que establecía unas tarifas sistemáticas dentro de una organización

(⁶⁴) *Idem*, 605.

(⁶⁵) Cfr. BARNES-HARRY, Elmer, *Historia de la Economía del Mundo Occidental*, Edit. U.T.H.E.A., México, 1970, p. 201.

puramente aduanera, el arancel constaba de 55 epígrafes y tenía un variado repertorio para las mercancías de procedencia extranjera; también incluía una pequeña lista de artículos de producción o fabricación nacional, que estaban sometidos al pago de derechos de exportación. Los derechos que dicho arancel establecía, eran principalmente el **ad valorem**, éste derecho era inferior al cinco por ciento, pero el principal impuesto era el denominado **Almojarifazgo Mayor**, el cual era la tarifa aplicable a las mercancías procedentes del extranjero o destinadas a él; existía también el **Almojarifazgo de Indias** que era la tarifa que contenía los derechos aplicables a las mercancías destinadas a las posesiones de ultramar, o para las que procedían de las mismas; y por último, existía el **Almojarifazgo Menor**, éste también era una tarifa que en la actualidad se asemeja a los de **cabotaje**, ya que se aplicaba a las mercancías que se transportaban de un puerto a otro de la península (⁶⁶).

Finalmente diremos que en España se hizo necesaria la desaparición de las **Aduanas Interiores**, esto requirió de una lenta y revestida transición, pues no fue sino hasta el año 1841, cuando se pudo comprobar su supresión total.

42.b.- Su evolución en el contexto nacional mexicano (1521-1917).

Los antecedentes históricos del cometido aduanero mexicano, se vieron fuertemente influenciados por algunos aspectos de carácter internacional.

Respecto a la figura de las Aduanas, éstas comenzaron a surgir a raíz de la conquista de España a México, y no es sino hasta la época colonial, donde comienzan a tener gran auge pese a que la normatividad aduanera fue muy diversa y a la vez bastante compleja; sin embargo es hasta la época contemporánea (*infra*, 82.c) y al paso

(⁶⁶) Cfr, GARZÓN-PAREJA, Manuel, *Historia de la Hacienda de España*, Edit. Instituto de Investigaciones Fiscales, t.I, Madrid, 1984, p. 372.

de los años, que logra no solo un aceptable perfeccionamiento, sino también, una adecuada modernización aduanera.

A continuación se realizará un breve estudio tanto del cometido aduanero como de las Aduanas, en las épocas colonial, independientes y revolucionaria.

43.aa. En la época colonial, bajo el influjo de la España monárquica.

En este primer periodo comienza a surgir el comercio exterior en México de manera significativa, desde el trueque o cambio de cascabeles y cuentas de vidrio por tejos de oro y plata, que en ese entonces realizaron los nativos de Veracruz con los primeros españoles que arribaron a ese lugar.

Cabe señalar que conforme a las Reales Cédulas y Órdenes, debía conservarse las tasas establecidas por la costumbre, de manera que los nativos, continuarán pagando los mismos tributos que entregaban a los antiguos señores, y asimismo, se ordenaba que los tributos fueran moderados y comodamente pagaderos ⁽⁶⁷⁾.

Es importante destacar que la primera Aduana en nuestro país fue la de Veracruz, ya que desde el año de 1530 comenzó a cobrar derechos de importación y de exportación, la segunda por antigüedad fue la Aduana marítima de Acapulco, que en 1562 también comenzaba a cobrar derechos a las mercancías que se internaban o se extraían del territorio nacional.

Respecto a los gravámenes impuestos por el gobierno español para regular el comercio exterior, sólo se conoce que existieron cuatro, y son

(67) Cfr. LOMELÍ-CEREZO, Margarita, *El Poder Sancionador de la Administración Pública en Materia Fiscal*, Edit, Continental, México, 1961, p. 22.

descritos por LERDO DE TEJADA (⁶⁸) y los cuales fueron: “el derecho de avería, el de almojarifazgo, el de toneladas y el de almirantazgo”, obsérvese la influencia de las categorías impositivas de la Europa en materia de comercio exterior.

El primero de ellos, el “derecho de avería”, comenzó a recaudarse desde 1521, y se utilizaba para cubrir los sueldos o haberes y demás gastos de los buques de la armada; esta recaudación sólo existió hasta el año de 1660.

El “derecho de almojarifazgo” o de “portazgo”, existió desde el año de 1543, pero es indudable que comenzó a cobrarse en todos los puertos luego que en ellos se establecieron las autoridades respectivas. Este impuesto consistió en un siete y medio por ciento del valor de las mercaderías, posteriormente fue variando, y se cobraba tanto a la salida como a la entrada de las mercancías. La importancia de este tributo fue desde entonces, de tal magnitud, que la Corona española dictó sobre este derecho, numerosas cédulas.

El Derecho de almojarifazgo era recaudado algunas veces por empleados de gobierno y otras por personas contratadas por determinado tiempo.

Siguiendo las ideas de nuestro autor, diremos que el “derecho de toneladas o de tonelaje”, comenzó a exigirse en “España en 1608, para atender los gastos de la Universidad o Cofradía de Navegantes o Mareantes, que con Real Aprobación de 22 de Marzo de 1569, se estableció que dicho impuesto consistía al principio, en real y medio de plata por cada tonelada y la media anata sobre éstas, se estableció en 1632” (⁶⁹).

(⁶⁸) LERDO de TEJADA, Miguel, **Comercio Exterior de México desde la Conquista, Hasta Hoy**, México, 1853, Reed. del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., p. 12.

(⁶⁹) *Idem*, p. 14.

El "derecho de almirantazgo", fue impuesto en España antes del descubrimiento de América. El Doctor Máximo CARVAJAL, nos manifiesta que "se estableció en favor al cargo de Almirante de Indias dado a Cristobal Colón y a sus descendientes, este derecho se equiparaba al de Almirante Mayor de Castilla..." (⁷⁰).

La contribución de almirantazgo consistía en diversas cuotas que en ese entonces se fijaron a cada bulto de mercancía, de entre estas cuotas destacaba la de un peso sobre cada tonelada.

Además de todas estas contribuciones que gravaban sobre todo a las mercancías, existían otras que se recaudaban en los puertos de América, y de éstas, a su introducción a las Colonias. La mayor de estas contribuciones era la "alcabala", que se estableció en la Nueva España en 1537 y "consistía en el pago de un seis por ciento del valor de las mercancías en su venta de primera mano. Pero fue tal el abuso que la Colonia llegó a dividirse en 80 sueltos alcabatorios, causando en cada uno de ellos la venta de una nueva alcabala, por lo que el comercio de México pidió se aboliera, para que posteriormente se establecieran Aduanas Interiores" (⁷¹)(el subrayado es nuestro), cabe remarcar que las alcabalas no son el antecedente de las Aduanas Interiores, sino que estas aparecieron en forma subsecuente a las alcabalas.

De este modo, existieron tres clases de derecho de alcabala: la "Fija" que pagaban los vecinos por las transacciones que hiciesen en el pueblo de su vecindad; la del "Viento" que pagaban los mercaderes forasteros por las transacciones que realizaban en los mercados, y por último la de "Alta Mar" la cual se pagaba en los puertos secos y mojados, por las transacciones de artículos extranjeros (⁷²).

(⁷⁰) CARVAJAL-CONTRERAS, Máximo, **Derecho Aduanero**, Edit. Porrúa, S.A., México, 1993, p. 57.

(⁷¹) *Idem.*, p. 58.

(⁷²) YAÑEZ-RUIZ, Manuel, **El Problema Fiscal en las distintas etapas de nuestra Organización Política**, Edit, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores,t.I, México, 1958, p. 15.

El Lic. Manuel YAÑEZ, manifiesta que existieron otros impuestos sobre el comercio exterior, tanto en la importación como la exportación, y dentro de estos gravámenes se encuentra el ya mencionado almojarifazgo, "el de Grana, añil y vainilla, impuestos de caldo, derecho de anclaje, de Armada y Avería... derechos de mar y el de Estando de Lastre" (⁷³).

Hay que hacer referencia que la población que recibió de manera inmediata los beneficios del comercio exterior, fue la de Veracruz, tanto por ser el único puerto habilitado para controlar el tráfico comercial, como por ser el centro de las transacciones comerciales tanto en el interior del país, como con otros países.

En cuanto a la organización fiscal de la Colonia se pronunció una de las condiciones internas para la destrucción del Imperio colonial español, debido a los errores y abusos del sistema fiscal, los cuales fueron las causa principal del descontento entre los propios habitantes del reino.

44.bb.- El caos orgánico-administrativo aduanero, y su visión renovada en el México Independiente.

Desde el inicio de este periodo, el comercio exterior e interior de México recibió serias alteraciones, consecuencia forzosa de la violenta transformación que tuvo el país, al dejar su antiguo estado de Colonia para convertirse en una nación independiente; la independencia política de México, consumada en el año de 1821, representó para los nuevos gobernantes una difícil tarea en materia de organización administrativa, respecto de la materia aduanal, el trabajo fue más arduo debido a la enorme extensión territorial del país. Debe señalarse que por lo que hace a la organización administrativa, la primera idea orgánica en lo aduanal, esto es, la Dirección de Aduanas, logra sobrevivir en el régimen independiente.

(⁷³) Idem, p. 59.

De entre las características iniciales de este periodo, sobresale el primer documento legal que existió sobre la materia aduanal, el cual fue denominado "Arancel General Interino para el Gobierno de las Aduanas Marítimas en el Comercio Libre del Imperio" (⁷⁴), y de sus aspectos más importantes, destaca el Capitulo I, el cual habla acerca de un arancel que regia a todos los puertos del imperio mexicano que hubiesen sido habilitados por el último Decreto de las Cortes españolas; cabe mencionar que solamente estaban habilitados para el comercio internacional el Puerto de Veracruz por Decreto del 14 de Enero de 1822; y el Puerto de Acapulco por Decreto del 6 de Febrero de 1822.

Como observamos, el año de 1822 representó el inicio de una organización aduanal y arancelaria, estos intentos de reforma se manifestaron de inmediato, ya que el 20 de enero de 1822 se expidieron las "Bases Orgánicas para la Formación del Arancel que se establece provisionalmente", en este documento se señalaba que aparte de los puertos ya habilitados para realizar el tráfico de mercancías, el Congreso exclusivamente con conocimientos circunstanciados, la previos los informes de las diputaciones provisionales de todo el imperio, intendencias y demás competentes, determinarían los demás puertos que habían de habilitarse.

Una de las consideraciones más importantes fue señalada por el Sr. de Hacienda, ARRILLAGA respecto del arancel de 1823, y fue cuando indicó "que el objeto de las Aduanas Marítimas y sus aranceles no era exclusivamente el recibo de los impuestos sobre el comercio extranjero, sino también el de regular y proteger el adelanto de las producciones nacionales; por otra parte, destacó que México debía combinar la

(⁷⁴) DUBLÁN, Manuel y LOZANO, José Maria, *Legislación mexicana*, Edición Oficial, t. I, México, 1890, p. 567.

extensión del trabajo e industria interior, con un comercio libre de molestias y vejaciones" (⁷⁵).

El 4 de Octubre de 1824 se promulga la primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, y en ella se faculta al Congreso General **para habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas y designar su ubicación**, lo anterior se establecía expresamente en su artículo 49 fracción XIV.

El criterio orgánico que se adoptó con la nueva Constitución, fue primero que la Dirección de Aduanas, desaparecía en virtud de la Ley del 16 de Noviembre de 1824, creándose así la Dirección de Alcabalas.

Junto con esta creación se fue forjando la estructura de las aduanas marítimas.

Es importante saber que las Aduanas marítimas con sus recursos formaban la parte más importante en los ingresos del Erario Federal.

Hacia el 16 de noviembre de 1827, aparece el primer arancel de la administración republicana, en el cual **se habla ya no sólo de las aduanas marítimas, sino también de las fronterizas.**

Posteriormente el 26 de Enero de 1831, se estableció la Dirección General de Rentas, por lo que era transformada la Dirección de Alcabalas.

Hay que recordar que la organización aduanal, no podía establecerse en forma definitiva, ya que con las experiencias, el momento político y las necesidades económicas la iban a definir conforme a las circunstancias del momento, una "real organización aduanera".

(⁷⁵) SIERRA-J., Carlos y MARTÍNEZ-VERA, Rogelio, *Historia de la Legislación Aduanera de México*, Ediciones del Boletín Bibliográfico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1973, p. 20.

En esta época del México Independiente, la mayoría de las disposiciones sobre Aduanas se referían al contrabando, sea directa o indirectamente, lo que obligó a comprender la dimensión del fraude y el problema que ocasionaba, llegando a estar por encima de todo interés nacional.

Sin embargo existieron una gran diversidad de disposiciones enfocadas a diversos problemas, es por ello que el legislador realizó una organización más o menos precisa, siendo el primer esfuerzo de integración seria. De entre estas disposiciones se autorizaba al gobierno Federal para reformar y ordenar las estructuras de las Aduanas marítimas y fronterizas, y como consecuencia de ello, se expidió el Decreto del 17 de febrero de 1837, relativo a los "Puertos para el Comercio Extranjero y de Cabotaje, y Clasificación de Aduanas Marítimas y Fronterizas" (⁷⁶).

Debido al Decreto enunciado, las Aduanas marítimas y fronterizas se dividieron en cinco clases:

Siendo las de primera: Veracruz, Santa Anna de Tamaulipas y Matamoros;

Las Aduanas de Segunda clase fueron: Guaymas, San Blas, Campeche y Tabasco;

Las Aduanas de tercera clase fueron: Sisal, Monterrey y de la Alta California;

Las Aduanas de Cuarta clase estarían en los puertos destinados sólo al comercio de cabotaje y,

Las Aduanas de quinta clase serían las fronterizas.

(⁷⁶) Idem, p. 44.

Indudablemente este Decreto constituye un antecedente de la organización aduanal en los primeros años de vida independiente, pero ello implicaba tan sólo un esbozo de organización.

Empero, la desorganización hacendaria de la época, proporcionaba demora, y en ocasiones incobrabilidad de los derechos aduaneros, por esa virtud, con fecha del 24 de agosto de 1831, se expidió una circular en la que se indicaba que los administradores de las Aduanas tenían responsabilidad por las finanzas que recibieren y sobre todo de los cobros pendientes.

Otro aspecto importante fueron los constantes motines y revueltas que sufrió nuestro país, y con el objeto de conservar las rentas del ramo aduanal, se expidió la Ley del 22 de Febrero de 1832, la cual otorgaba facultades al Gobierno Federal para cerrar el Comercio.

Las Bases y Leyes Constitucionales de la República de 1836 se señaló que al Congreso General le correspondía dar al Gobierno las reglas y bases para la habilitación de toda clase de puertos, establecimiento de Aduanas y para la formación de aranceles (art. 44, fracción X); en cuanto a las facultades del Presidente de la República, en materia aduanera se señaló que éste podría "habilitar puertos o bien cerrarlos, establecer o suprimir Aduanas y formar los aranceles de comercio, con absoluta sujeción a las bases que estableciera el Congreso".

Un importante antecedente de lo que ahora son los actuales Almacenes Nacionales de Depósito y de la legislación aduanera, lo representa indudablemente el Decreto de fecha 11 de abril de 1877, por el cual se establecieron dos puertos de Depósito, uno en el Golfo de México y otro en el Océano Pacífico, localizándose el primero en Veracruz y el segundo en San Blas. En la exposición de motivos de este Decreto, se mencionaba que "para facilitar al comercio cuantas ventajas fueran posibles y combinables con el interés nacional, se había resuelto que tanto en el seno mexicano, como en el mar del sur, se establecieran almacenes de depósito, en los cuales pudieren custodiarse los efectos

que se importaran, sin que durante su demora en ellos corrieran los plazos (⁷⁷) prefijados por el Arancel General de Aduanas Marítimas, para la satisfacción de los gravámenes aduaneros; esta medida encuentra su principal justificación en el hecho de que por la situación geográfica de la República, no resultaba económicamente costeable la exportación de los efectos ya introducidos en ella...”(⁷⁸).

Dentro de una gama muy variada de disposiciones, se establecía que las Aduanas marítimas se situarían en cuanto a las circunstancias topográficas que cada puerto lo permitiera, y a la vista de las autoridades se fijasen los puntos para la carga y descarga de las mercancías; en tanto que las Aduanas fronterizas se ubicarían en los parajes que las propias autoridades estimaren adecuado.

Subsecuentemente, el 30 de abril de 1842 se expedía un nuevo Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas, y de entre sus Capítulos se encontraban: los puertos habilitados al comercio exterior, exenciones de derechos en todo en parte, derechos de impuestos sobre precios fijados, del despacho de mercancías, y de la exportación entre otros. Dentro de este arancel no se mencionó la ubicación de las Aduanas fronterizas, esto, debido seguramente al poco comercio internacional que se efectuaba en esa época; y tan sólo se mencionaba que todas las disposiciones previstas también debían ser observadas por las Aduanas fronterizas.

Las bases orgánicas de la República mexicana fueron promulgadas el 12 de junio de 1842, en ellas se señalaba expresamente que, sólo el Congreso podía habilitar puertos para el comercio extranjero y de cabotaje y tan sólo daba al Gobierno Federal las bases y reglas generales para la formación de aranceles de comercio. Esto, posteriormente afectó a la organización administrativa de la Secretaría de Hacienda, que sufría nuevos cambios, esta vez el 17 de Octubre de

(⁷⁷) *Idem*, p. 70.

(⁷⁸) *Ibidem*.

1842, la Dirección de Rentas se transformaba en la Dirección de Alcabalas y Contribuciones Directas.

Mediante Ley del 27 de Agosto de 1845, el Congreso General autorizó al Poder Ejecutivo, para formar un nuevo arancel y se ordenó que los puertos habilitados para el comercio tanto extranjero como de cabotaje, fueran los mismos que existían en ese entonces. Con fundamento en la Ley anterior el 4 de Octubre del mismo año se expedía el nuevo Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas, y de entre sus Capítulos destaca los siguientes: de los puertos habilitados para el comercio exterior, derechos de aforo, tabla de relaciones tanto en medidas de longitud como en pesos, calculados éstos de acuerdo al sistema de inglés, derechos fijados a las mercancías por clase y por orden alfabético.

Al ser descrita la guerra de México con Estados Unidos, Carlos SIERRA y Rogelio MARTÍNEZ-VERA, aducen que esta situación generó medidas desesperadas, esto, debido a que algunos puertos ya habían sido bloqueados, fue por ello que en el Decreto del 11 de septiembre de 1846, se mencionaba que con el objeto de que el erario nacional recibiera el menor daño posible del bloqueo que sufrían los puertos por las fuerzas navales de los Estados Unidos de Norteamérica, los buques que forzando el citado bloqueo entraren a cualquiera de los puertos habilitados de la República, en que aquel fuera efectivo, quedarían exentos del pago de derechos de toneladas y pagarían solamente tres cuartas partes de los derechos de importación que por arancel les correspondiera. **Una de las últimas medidas dictadas antes de la terminación de la guerra contra los Estados Unidos, fue el Decreto del Congreso General del 29 de Marzo de 1847, por el que se facultó al Presidente de la República para "trasladar las Aduanas marítimas, establecer las que fueren necesarias y proceder para su arreglo económico".**

Cuando finalizó la guerra, el Gobierno de la República se encontraba en la Ciudad de Querétaro y desde ahí se expidió el Decreto del 5 de mayo de 1848, disponiendo que la Dirección de Alcabalas desaparecía,

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

y se creaba en su lugar la Dirección General de las Aduanas Marítimas y Fronterizas y rentas no Estancadas. Nótese que la denominación actual debe considerarse en sentido amplio.

Continuando con las ideas de Carlos SIERRA y de Rogelio MARTÍNEZ-VERA, diremos, que la situación que se generó con los Estados Unidos, llevó a México a establecer nuevos límites y por ende de una nueva línea aduanal, ésto se llevó a cabo a través del Decreto del 20 de noviembre de 1848, las consideraciones de mayor interés fueron: "...la frontera de la República y los Estados Unidos del Norte se cubrirá con Aduanas fronterizas y sitios de vigilancia. A las primeras les corresponde el recibo y despacho de los cargamentos que por tierra o por agua se introduzcan en ellas procedentes de los propios Estados Unidos, las cuales deberían hacerse bajo las mismas reglas que el Arancel establecía para las Aduanas marítimas; la frontera norte se dividió en tres partes: Tamaulipas y Coahuila llamada frontera oriente; la segunda, Chihuahua llamada con ese nombre y la tercera, el estado de Sonora y territorio de California que se denominó occidente; en la frontera oriente, la Aduana de Matamoros fue considerada como Aduana Marítima y Fronteriza, teniendo a su jurisdicción como sitio de vigilancia a Reynosa; en la frontera de Chihuahua, se declararon subsistentes la ubicación de las Aduanas Fronterizas de Presidio del Norte y Paso del Norte, teniendo la primera como sitio de vigilancia a San Carlos y la segunda a Pilares; en la frontera occidente a la aduana fronteriza a Altamar, teniendo como sitio de vigilancia, Fronteras, Babilise y Tucson; cabe destacar que las Aduanas Fronterizas quedaron sujetas a la Dirección General de Aduanas..." (⁷⁹).

Los problemas político-económicos afectaron directamente el esquema administrativo, a tal grado que por diversas disposiciones normativas la Dirección General de Aduanas desaparecía, y sus facultades se incorporaban a la Junta Directiva de Crédito Público, cuyas facultades se reglamentaron el 19 de diciembre de 1850.

(⁷⁹) *Idem*, . 96.

Entre los años de 1850 y 1851, debido a los diversos ordenamientos sobre las Aduanas, era difícil conocer el número exacto de las Aduanas que existían, lo anterior llevó a realizar un recuento sobre las mismas y el saldo que arrojaba era de 28 Aduanas marítimas habilitadas al comercio extranjero, 11 Aduanas fronterizas y 22 Aduanas de cabotaje.

Una nueva organización se presentaba en la Secretaría de Hacienda, ya que el 27 de mayo de 1852, creaban un ministerio integrado por seis secciones directivas, la primera de ellas fue llamada de Aduanas marítimas, fronterizas y de cabotaje, con los demás ramos que le eran anexos, desapareciendo así la Junta Directiva de Crédito Público. Esta creación se vería afectada rápidamente, pues el 6 de diciembre de 1853, se creaba la Dirección de Impuestos, cuya planta se integró con la Sección Primera de Aduanas marítimas y la Sección Segunda de **Aduanas Interiores**.

Durante la dictadura de SANTA ANNA, cabe destacar que en 1854 fue clausurada la Aduana de Acapulco, y se expidió un Decreto el 30 de enero del mismo año, ignorando por completo a la Secretaría de Hacienda, señalando importantes alteraciones respecto del cobro de impuestos de importación.

Como era ya común, el cambio en la organización se volvió a presentar, y así de esta forma, el 11 de febrero de 1854 se expidieron las Bases Generales para el arreglo de la Hacienda Pública, y por medio de las cuales se dispuso la constitución de la Dirección General de Aduanas, desapareciendo las secciones correspondientes de la Dirección de Impuestos, pero se indicó que la nueva Dirección llevaría todo lo concerniente a las Aduanas marítimas, y se encargaba a la Dirección de Contribuciones consignar en sus registros cuanto conviniere para formar la balanza del comercio internacional.

De nueva cuenta desaparecía la Dirección General de Aduanas en octubre de 1855, y se convertía en Sección Primera, Directiva de Aduanas Marítimas, Fronterizas y de Cabotaje, posteriormente en enero de 1856 se promulgó la "Ley para la Deuda Pública y la

Administración de las Aduanas Marítimas y Fronterizas, que restablecía a la Junta de Crédito Público, con facultades para dirigir las Aduanas marítimas, de altura, cabotaje y fronterizas, así como para consultar el establecimiento y supresión de las que estimare convenientes" (⁸⁰).

Se consideró que la solución a muchos problemas y divergencias en el comercio internacional, fue la emisión de la Ordenanza General de Aduanas, expedida el 31 de enero de 1856, en ella se encontraban los derechos establecidos como el *ad valorem*, que se percibía sobre valor factura o aforo; y el de cuota fija.

Llega así el 5 de Febrero de 1857, con la promulgación de la Constitución Federal de los Estados Unidos mexicanos, en ella se facultaba el Poder Legislativo para ser el único en expedir aranceles, se prohibía a los Estados gravar directa o indirectamente el tránsito de personas o cosas que que atravesaran su territorio, asimismo se prohibía la entrada y salida de mercancías nacionales o extranjeras y se ordenaba la no creación de Aduanas Locales, se facultaba a la Federación para ser la única en gravar las mercancías que se importaran o exportaran, o que se transitaran por el territorio nacional, y se facultaba al Poder Ejecutivo para habilitar toda clase de los puertos, establecer Aduanas Marítimas y Fronterizas, designando su ubicación; esta última facultad del Ejecutivo Federal se encontraba regulada por el Artículo 85 fracción XIV. **Un aspecto importante dentro de sus prevenciones generales, establecía que para el 1° de Junio de 1857, debían quedar abolidas tanto las alcabalas como las Aduanas interiores de toda la República, esto quedaba expresamente regulado por el artículo 124, el cual fue reformado hasta en seis ocasiones en años subsiguientes.**

Después de concluida la guerra de Reforma, se presentaron nuevas alternativas para las Aduanas, ya que por decreto del 26 de enero de 1861 se extinguía la Junta de Crédito Público, destinando sus labores a

(⁸⁰) *Idem*, p. 131.

la Tesorería, incluyendo como Sección Primera, a las Aduanas marítimas y fronterizas; posteriormente el 18 de agosto del mismo año, se creaba una oficina de recaudación subordinada inmediatamente al Ministerio de Hacienda, con el nombre de Dirección del Tesoro y que tuvo sus oficinas designadas a las Aduanas marítimas y de la Aduana de México.

Cuando se presentó la intervención francesa, nuestras Aduanas volvían a sufrir graves daños, puesto que desde un principio, las pretensiones de los franceses eran las de intervenir las Aduanas marítimas, disponer al gusto de los cónsules la tarifa de Aduanas, entre otras pretensiones.

La Guerra contra la intervención francesa abrió un paréntesis en la vida de las Aduanas, y no fue sino hasta 1867 en que triunfó la causa del Presidente JUÁREZ, momento en que la organización hacendaria renovó nuevos bríos.

Para el año de 1871, los derechos marítimos formaban más de la mitad de las rentas federales, por lo que el Ejecutivo Federal, dirigía su atención hacia ellas para hacer más efectiva y exacta su recaudación, vigilando las operaciones tanto de las Aduanas marítimas como de las fronterizas; pero sin lugar a dudas las Aduanas marítimas representaban el ramo más productivo de las rentas federales, y en especial, la del Golfo (Aduana de Veracruz) era la más productiva. En el Reglamento de Aduanas marítimas, se reguló no solo a las aduanas marítimas, sino también a las Aduanas Fronterizas, que ya hacia esa época comenzaba a cobrar un relevante importancia.

La organización aduanera continuaba sufriendo cambios para estos años, ejemplo de ello es el cambio de la Sección Primera del Ministerio de Hacienda, denominándose en 1872-73, "De Aduanas marítimas y fronterizas, Administración de Rentas de Territorio Federal y Territorio de la Baja California", considerando que los ramos que comprendía esta Dependencia, eran la fuente más importante y abundante de las rentas públicas.

la Tesorería, incluyendo como Sección Primera, a las Aduanas marítimas y fronterizas; posteriormente el 18 de agosto del mismo año, se creaba una oficina de recaudación subordinada inmediatamente al Ministerio de Hacienda, con el nombre de Dirección del Tesoro y que tuvo sus oficinas designadas a las Aduanas marítimas y de la Aduana de México.

Cuando se presentó la intervención francesa, nuestras Aduanas volvían a sufrir graves daños, puesto que desde un principio, las pretensiones de los franceses eran las de intervenir las Aduanas marítimas, disponer al gusto de los cónsules la tarifa de Aduanas, entre otras pretensiones.

La Guerra contra la intervención francesa abrió un paréntesis en la vida de las Aduanas, y no fue sino hasta 1867 en que triunfó la causa del Presidente JUÁREZ, momento en que la organización hacendaria renovó nuevos bríos.

Para el año de 1871, los derechos marítimos formaban más de la mitad de las rentas federales, por lo que el Ejecutivo Federal, dirigía su atención hacia ellas para hacer más efectiva y exacta su recaudación, vigilando las operaciones tanto de las Aduanas marítimas como de las fronterizas; pero sin lugar a dudas las Aduanas marítimas representaban el ramo más productivo de las rentas federales, y en especial, la del Golfo (Aduana de Veracruz) era la más productiva. En el Reglamento de Aduanas marítimas se reguló no solo a las aduanas marítimas, sino también a las Aduanas Fronterizas, que ya hacia esa época comenzaba a cobrar un relevante importancia.

La organización aduanera continuaba sufriendo cambios para estos años, ejemplo de ello es el cambio de la Sección Primera del Ministerio de Hacienda, denominándose en 1872-73, "De Aduanas marítimas y fronterizas, Administración de Rentas de Territorio Federal y Territorio de la Baja California", considerando que los ramos que comprendía esta Dependencia, eran la fuente más importante y abundante de las rentas públicas.

En esta época comenzó a tener auge el transporte de mercancías por ferrocarril, y para los efectos extranjeros que se trasladaban del puerto de Veracruz a esta Capital por vía férrea, se expidió un reglamento en 1878, en el que se dispuso que el despacho de estas mercancías se debería hacer en la estación de Buenavista de la Ciudad de México, conforme a las prescripciones que en el propio reglamento se hicieron, esta oficina recaudadora de gravámenes aduaneros se le conoció con el nombre de JUÁREZ.

En el plano económico y para el lapso comprendido entre los años de 1880- 1881, "...el producto de las Aduanas Marítimas y fronterizas, seguía siendo el mayor de todos los ramos de la Hacienda Pública, pues alcanzó la cifra de \$14,324,676.04..." (⁸¹) posteriormente también, se incrementó la construcción de vías de ferrocarril, principalmente de la Ciudad de México, esto reflejó un comercio más agil, pero al mismo tiempo exigió una mayor vigilancia aduanal fuera del límite fronterizo, fue por ello que en 1884, se expidió la Ley sobre el Tráfico y Despacho Aduanal de las Mercancías que transportaban los ferrocarriles internacionales en la República.

Una de las Ordenanzas más importantes por su contenido fue de la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas, expedida el 24 de enero de 1885, y de entre sus Capítulos destacan: De otras operaciones de mar en las Aduanas marítimas; reexportación de mercancías extranjeras; intergración para el despacho de mercancías extranjeras en los lugares interiores de la República entre otros rubros, asimismo se contempló un anexo sobre la Tarifa General de Derechos que debían pagar las mercancías extranjeras que se importaren por las Aduanas mexicanas.

Durante los años 1886-87, fue cuando la Aduana de México establecida en la Capital de la República, se trasladó de Santo Domingo a Tlatelolco, con el fin de que contara con un espacio más amplio para sus operaciones y para que principalmente pudiera hacerse

(⁸¹) *Idem*, p. 185.

dentro de su recinto el despacho de todas las mercancías que eran conducidas por los ferrocarriles a la Ciudad de México, esta nueva situación proporcionó una eficacia mayor a los intereses del fisco y del comercio.

De nueva cuenta era expedida otra Ordenanza General de las Aduanas Marítimas y Fronterizas, la cual se dio a conocer en Junio de 1891, entrando en vigor en Noviembre, esta nueva disposición obedeció a las necesidades cada vez mayores de regularizar la percepción de los impuestos. Esta Ordenanza tuvo una vigencia de casi cuarenta años, pues no fue sino hasta 1930, cuando se expidió una nueva Ley Aduanal.

La Constitución Federal de 1857, se reformaba en su artículo 124, para señalar que para el 23 de abril de 1896, tenían que quedar abolidas las alcabalas y las Aduanas interiores en el Distrito Federal, y en las entidades federativas que no las hubieren suprimido. La abolición de las alcabalas fue considerada como la evolución económica más importante que se registro en la Hacienda Pública, esta circunstancia influyó considerablemente en las Aduanas, pues se suprimió la Administración Principal de Rentas de Distrito Federal, que además de recaudar los derechos de portazgo y de consumo, ejercía facultades de Aduana de Importación para los efectos extranjeros que eventualmente se despachaban en la Ciudad de México, por lo que fue preciso establecer una oficina que continuará con esas actividades, por ello, el 12 de Mayo de 1896, se expidió el Decreto que estableció una Aduana de Importación en la Ciudad de México **"como auxiliar"** (sin que esto sea la justificación actual para su establecimiento, al margen de la Constitución) de las marítimas y fronterizas, ligadas por líneas férreas a la capital para el despacho de los efectos de procedencia extranjera; su misión era continuar las actividades de las Aduanas marítimas y fronterizas; estas actividades de la Aduana de México eran claras que la Aduana interior, pero este tipo de Aduana ya había sido abolida por la Propia Constitución. Sin embargo su reinstalación, rebasó desde entonces, el principio de la "supremacía constitucional".

La organización aduanera volvía a sufrir cambios, y se creaba de nueva cuenta, la **Dirección General de Aduanas** en virtud del Decreto del 19 de enero de 1900. La Dirección tuvo residencia en Palacio Nacional, hasta septiembre de 1904, y cuya duración fue de 94 años, lo que la convierte en la institución con mayor vigencia en materia aduanera.

En el año de 1906 se especificó la jurisdicción y planta de cada una de las Aduanas, y se reformó el sistema aduanero con varios Decretos, según los cuales, la exportación, la importación y el tránsito de mercancías sólo podía efectuarse con la intervención de las oficinas aduaneras y se consideraron como tales: las Aduanas marítimas, fronterizas, la de importación de la Ciudad de México y la Secciones Aduaneras.

45.cc.- Su crisis jurídico-orgánica en la época revolucionaria.

Cabe aclarar que durante esta época se tienen muy pocos datos, pues fue la época donde la actividad aduanera tuvo su mayor decadencia.

Durante el advenimiento virtual de la Revolución Mexicana, la administración de Don Porfirio DÍAZ, prohibió que se despacharen mercancías destinadas a las Aduanas de Agua Prieta, Ciudad Juárez, Presidio del Norte, Tijuana y la Morita, en virtud de que fueron tomadas por los revolucionarios, pero al conocerse el triunfo de la Revolución, fueron abiertas nuevamente al tráfico de mercancías, pero con algunas variantes como era de suponerse.

Algunas jurisdicciones de las Aduanas fueron modificadas, tal fue el caso de las Aduanas de Chetumal, Campeche, La Asunción, Las Vacas, y la de Mazatlán.

El ramo de la administración comenzó a tener interrupciones a consecuencia de los movimientos revolucionarios, en Febrero de 1912, la Aduana de Ciudad Juárez, fue ocupada por los rebeldes hasta el 22 de agosto, con motivo fue clausurada y reabierta cuando la plaza fue recuperada por las fuerzas del gobierno.

En el período de 1912-13, hubo una infinidad de irregularidades por causa de la Revolución, hubo aduanas que se clausuraron cuando estuvieron en poder de fuerzas rebeldes y posteriormente se reabrieron cuando se reestableció el orden legal de las aduanas, esas circunstancias afectaron gravemente a las Aduanas de Ciudad Juárez, Veracruz, Nuevo Laredo, Piedras Negras, Nogales, Agua

Prieta, La Morita, Matamoros, Mier, Camargo, Guerrero, Las Vacas y Topolobambo.

Hubo también irregularidades administrativas en la carga y descarga de mercancías, y en el despacho de buques en días festivos y en horas extraordinarias.

El 17 de Octubre de 1913, Venustiano CARRANZA, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, firmó en Nogales el Decreto por el cual se crearon ocho Secretarías de Estado para el despacho de los negocios administrativos, creándose entre ellas, a la Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio, con facultades sobre aranceles de Aduanas Fronterizas y Marítimas, policía fiscal, impuestos federales y otros conceptos.

Finalmente, con la promulgación de la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el día 5 de febrero de 1917, cuya vigencia entró en vigor el 1 de mayo del mismo año, se contemplaba un panorama más estable y organizado, bajo los principios por los cuales triunfó la Revolución, es por ello que el contenido de la actual Constitución, con severos cambios hasta nuestros días, ha permitido en materia aduanera, una mayor estabilidad organizativa, con soporte en las facultades exclusivas y "federalizantes" del Poder Ejecutivo Federal para la regulación del comercio exterior, entre otras disposiciones de carácter constitucional.

CAPÍTULO TRES

SISTEMA JURÍDICO-ORGÁNICO DEL COMETIDO ADUANERO.

Sumario

46.A) Un enfoque constitucional de la Organización Administrativa Federal (lato sensu), 47.a) Su concepto como punto inicial, 48.b) Idea conceptual de Administración Centralizada, 49.c) Su visión centralizada en el contexto del cometido aduanero, 50.B) Facultades del Poder Ejecutivo Federal, 51.a) Facultades legales del Presidente de la República en materia aduanera, 52.C) Organización jurídico-administrativa del cometido aduanero (stricto sensu), 53.a) Facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 54.aa) La Subsecretaría de Ingresos, 55.bb) Las Direcciones y Administraciones Generales competentes en materia aduanera, 56.cc) Las Unidades Administrativas Regionales de índole aduanero, 57.b) Las aduanas en el marco de sus facultades legales y reglamentarias, 58.aa) De la circunscripción aduanal, 59.aaa) Para el caso de la Administración Regional de Aduanas del Noroeste, 60.bbb) Para el caso de la Administración Regional de Aduanas del Norte-Centro, 61.ccc) Para el caso de la Administración Regional de Aduanas del Noreste, 62.ddd) Para el caso de la Administración Regional de Aduanas de Occidente, 63.eee) Para el caso de la Administración Regional de Aduanas del Centro 64.fff) Para el caso de la Administración Regional de Aduanas del Golfo-Pacífico, 65.ggg) Para el caso de la Administración Regional de Aduanas del Sur, 66.hhh) Para el caso de la Administración Regional de Aduanas Metropolitana, 67.bb) Tipos de Aduanas en el marco de la Ley Aduanera, 68.aaa) Las Aduanas Marítimas, 69.bbb) Las Aduanas Fronterizas, 70.ccc) Las Aduanas Interiores, 71.ddd) Las Aduanas Aeroportuarias (a manera de introducción).

46.A.- Un enfoque constitucional de la Organización Administrativa Federal (lato sensu).

Como lo hemos venido precisando (*supra*, 2.B, 3.C, 4.a, y 5.b), en nuestro Derecho positivo mexicano existe como norma fundamental la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual da nacimiento jurídico al Estado, además de ser el instrumento mediante el cual se precisan los fines, las actividades y funcionamiento del mismo; partiendo de su visión orgánica que permite mediante la atribución de facultades, el fiel cumplimiento de los criterios de la ley (función legislativa) y los cometidos del Poder Público (función administrativa) (⁸²).

La Administración constituye un instrumento importante dentro del Poder Público, que se conduce hacia la ejecución de las leyes; a la organización y atención de los cometidos (⁸³), así como todas aquellas actividades que se encaminan a la satisfacción de las necesidades de carácter colectivo. Por lo que la Administración Pública, en el sentir de CORTIÑAS/CASTAÑÓN, es la acción del Estado encaminada a concretar "los cometidos que se le imponen".

Ahora bien, dentro de los principios constitucionales establecidos en nuestra Constitución, sobresalen las formas de organización administrativa, las cuales son: "la centralización" y "la paraestatalidad", ambas referidas a la materia federal, y teniendo como fundamento constitucional el artículo 90, el cual preceptúa que: que "la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de la Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación."

Del precepto constitucional enunciado, se desprende que la Administración Pública Federal depende directamente del Poder Ejecutivo Federal y se

(⁸²) CORTIÑAS-PELÁEZ, ... et alis, *op. cit.*, p.60.

(⁸³) *Idem*, p. 61 y 62.

caracteriza por la existencia de un conjunto de dependencias centralizadas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales. Generalmente la Administración Pública tiene a su cargo la ejecución concreta de la ley por medio de "actos jurídicos" o mediante la "realización de operaciones materiales" que van encaminadas a la satisfacción de necesidades de carácter general.

Respecto a las bases de organización, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, nos señala que la Administración Pública Centralizada se encuentra integrada por: la Presidencia de la República, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y por la Procuraduría General de la República. También se señala que tanto para el ejercicio de sus facultades y para el despacho del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo Federal, se instituyen las anteriores dependencias de la Administración Pública Centralizada. Asimismo se aprecia, que para que exista una verdadera eficacia en el despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, podrán contar con órganos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados, y tendrán facultades específicas, dependiendo de la materia y circunscripción territorial que se determine en cada caso.

Al respecto Elsa ROQUE-FOURCADE, manifiesta que "La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, desde el punto de vista institucional... llama dependencias a las partes de la Administración Central: Secretarías y Departamentos, y circinscribe sus ámbitos a coadyuvar con el Poder Ejecutivo en el ejercicio de sus cometidos y facultades en el despacho de los negocios del orden administrativo..." (⁸⁴).

De este modo, la centralización de la Administración Pública Federal, organiza a los órganos que han de auxiliar al Presidente de la República bajo una relación de absoluta dependencia jerárquica, dichas Dependencias son los siguientes:

(⁸⁴) ROQUE-FOURCADE, Elsa, "La Organización Administrativa", en CORTIÑAS-PELÁEZ, op. cit. ,[nota (4)], p.142.

I) Las Secretarías de Estado: Secretaría de Gobernación; de Relaciones Exteriores; de la Defensa Nacional; de Marina; de Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; **Del Medio Ambiente, Recursos Naturales, y Pesca; de Contraloría y Desarrollo Administrativo; de Energía;** de Comercio y Fomento Industrial; **de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural;** de Comunicaciones y Transportes; de Educación Pública; de Salud; de Trabajo y Prevención Social; de la Reforma Agraria; y de Turismo (**según reformas del 28 de diciembre de 1994**).

II) Departamento del Distrito Federal (hasta 1997).

III) Procuraduría General de la República y la del Distrito Federal.

Por lo que hace a los órganos desconcentrados, éstos se caracterizan por ser también, una forma de organización administrativa; y se equiparan con las unidades administrativas que forman parte de la Administración Pública Centralizada, las cuales son de rango intermedio, ya que dependen jerárquicamente de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos e incluso algunas Entidades Paraestatales (como el caso de la ENEP "Acatlán").

Sin ser nuestro objeto de estudio, la Administración Pública Paraestatal (⁸⁵) en sentido estrictamente legal, se integra por **los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos**, que se regulan por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y por la Ley Federal de Entidades Paraestatales, y por las demás leyes especiales que las regulan, cuya característica principal es la coordinación administrativa; que les permite tener un campo de acción más o menos amplio, manteniendo un régimen jurídico especial de cierta autonomía orgánica, técnica y funcional.

(⁸⁵) CORTIÑAS-PELÁEZ y MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, "La organización descentralizada", op. cit., pp. 177 a 212; en esp. la "galaxia administrativa", respecto a una nueva visión de la "paraestatalidad mexicana"

47.a.- Su concepto como punto inicial.

Precisar el concepto de organización administrativa, permite comprender las formas que adopta la Administración Pública Federal, es decir, cómo se organiza y ordena, todo el conjunto de elementos necesarios para la planeación y ejecución de los cometidos encomendados a ella, para su debido cumplimiento, todo ello en "función administrativa".

En este sentido, ACOSTA-ROMERO precisa que la organización administrativa "es la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado." (86).

De esta manera, se establece que por organización administrativa en la idea de la "Teoría de los cometidos del Poder Público", y sobre los planteamientos de cátedra (CORTIÑAS/CASTAÑÓN) es "...la forma o modo en que se estructura y ordena a las diversas y múltiples unidades administrativas que dependen y se relacionan con el Poder Ejecutivo, a través de las técnicas de relaciones de jerarquía, de coordinación y/o globalización administrativa para el logro de la concordancia de acción, dirección y ejecución las actividades de la Administración pública, encaminadas al debido cumplimiento de los cometidos del Poder Público".

Asimismo, dentro de la organización administrativa nos encontramos con una jerarquía normativa bastante compleja en algunos casos, y se constituye por imperio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (como norma suprema y fundamental, además de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Entidades Paraestatales, por las leyes orgánicas y especiales que regulan las actividades de cada unidad administrativa, los reglamentos interiores de

(86) ACOSTA-ROMERO, op. cit.[nota (2)], p. 101.

trabajo, circulares, decretos y manuales de organización); todas estas disposiciones establecen con precisión las facultades encomendadas a cada una de las unidades administrativas, y por ende las ulteriores normas no pueden exceder las facultades que la propia Constitución General y la Ley Orgánica de la Administración Pública federal atribuye a cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, así como tampoco pueden contravenir alguna disposición de los Reglamentos Interiores correspondientes.

48.b.- Idea conceptual de Administración Centralizada.

Como ya lo precisamos, y de acuerdo con el artículo 90 constitucional, una de las formas de organización administrativa es la "centralización administrativa" o bien "la Administración Pública Centralizada", y para lo cual el profesor Miguel ACOSTA-ROMERO, nos manifiesta que "la centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades y órganos de la Administración Pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un poder jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución" (87).

Por su parte el Dr. Andrés SERRA-ROJAS afirma que se llama administración centralizada "...al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al Poder Central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica para satisfacer las necesidades públicas" (88).

De estas dos excelentes definiciones podemos señalar que la organización administrativa centralizada, concentra diversas actividades administrativas, en una Administración única, jerarquizada y

(87) *Idem.*, p. 105.

(88) SERRA-ROJAS, *op. cit.* [nota (32)], p. 509.

subordinada, que se ve impulsada y apoyada con procedimientos políticos, administrativos y técnicos.

Así la centralización administrativa se caracteriza por agrupar y coordinar las facultades en una autoridad central superior, que en materia federal sólo se otorgan exclusivamente al Ejecutivo Federal, quien como titular y responsable de la Administración se encarga de la ejecución de las leyes federales con la colaboración subordinada y dependiente de los demás órganos administrativos secundarios (Secretaría de Estado), los cuales son necesarios para la elaboración y ejecución de las decisiones administrativas.

Asimismo, dentro de la centralización administrativa existe la jerarquía administrativa, la cual nos indica que desde el órgano más elevado (Presidencia de la República) hasta el más elemental de las unidades administrativas (Jefatura de mesa), se encuentran ordenados y vinculados en una relación jerárquica de subordinación que mantiene la unidad entre los diversos órganos centralizados.

49.c.- Su visión centralizada en el contexto del cometido aduanero.

Se ha establecido que en el marco del Ejecutivo Federal, se halla la Administración centralizada, en donde al Presidente de la República le compete ser el "Jefe de Gobierno", quien como tal, se encuentra debidamente facultado para dar debido "cumplimiento a los cometidos del Poder Público, preceptuados en los principios constitucionales y por las demás normas subordinadas del ordenamiento jerárquico normativo".

En término constitucionales, la función primordial del Poder Ejecutivo Federal consiste en ejecutar las leyes, y esto estriba en que el Ejecutivo aplique la norma mediante la emisión de actos administrativos cuando la hipótesis de la norma lo prevea. Ejecutar las leyes también significa que el Poder Ejecutivo a través de la Administración realice una serie de actividades materiales, técnicas o jurídicas, a fin de que las normas puedan concretarse.

Es importante resaltar que la función administrativa tiene siempre como finalidad la realización de una serie de actividades reguladas por el interés público o la prestación de "tareas concretas" establecidos en la Constitución o en las leyes administrativas. La Constitución, las leyes y las demás disposiciones que norman la función administrativa, establecen situaciones de carácter general y señalan con precisión los límites y las características de la actividad administrativa.

Ahora bien, en este sentido diremos que el Ejecutivo Federal de encuentra facultado para el cumplimiento de todos y cada uno de los cometidos que le son encomendados.

De esta forma nos encontramos que al Ejecutivo Federal se le confía se le confía el llamado "cometido aduanero", el cual se encuentra fundamentado por la propia Constitución, al establecer en su artículo 89 fracción XIII, que el Ejecutivo Federal podrá "...habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación".

Es así como dentro de una de las formas de organización administrativa, la centralización, encontramos al "cometido aduanero" (*infra*, 72.A y 73.a) el cual debe ser cumplido y llevado a cabo por el Presidente de la República por conducto de los Secretarios de Despacho, como colaboradores subordinados (art. 89 fracción II), en este caso, el Secretario de Hacienda vía las unidades administrativas facultadas para ello (Administración General de Aduanas, según reformas del año de 1993.).

50.B.- Facultades del Poder Ejecutivo Federal.

Atendiendo a lo expuesto, la Constitución organiza el funcionamiento y facultades de los órganos de gobierno, esto, debido a ser el sustento y fundamento del orden normativo del Estado, así mismo rige el ordenamiento jurídico-financiero, el cual es un medio indispensable para proveer a la obtención de los recursos que requiere el cumplimiento de los "cometidos del

Poder Público", y dentro de los cuales los recursos tributarios representan la categoría más importante.

Entre los recursos tributarios más importantes se encuentran los de carácter aduanero que provienen de las operaciones comerciales realizadas en las oficinas habilitadas para ello; **PRECISAMENTE CONOCIDAS CON EL NOMBRE DE ADUANAS.**

La Presidencia de la República, considerada como el órgano más elevado de la jerarquía administrativa; esto es, como el órgano cuyo Titular es el Jefe de la Administración Pública Federal, se encuentra facultado tanto por la Constitución General, como por todas aquellas disposiciones que norma la actividad administrativa.

Dentro de las facultades, que se relacionan con nuestro tema de estudio, se encuentran: el artículo 89 fracciones I, X: XIII (*supra*, 12.ccc), y 131 párrafo segundo.

Por lo que respecta a la fracción I, del artículo 89 constitucional, el cual señala que el Presidente de la República está facultado para "...promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia", podemos apreciar como ya lo hicimos, que la ejecución de la Ley consiste en la "emisión de actos jurídicos o mediante la realización de operaciones materiales" encaminadas a la satisfacción de las necesidades de carácter general; asimismo encontramos dentro de esta fracción, la facultad reglamentaria (*supra*, 24.cc.). Es evidente que esta fracción es importante no sólo en la materia aduanera sino en toda la actividad administrativa, la cual comprende diversas materias.

En relación con la materia aduanera, nos encontramos con el importante y multicitado artículo 89 fracción XIII constitucional (*supra*, 12.ccc.), el cual establece la facultad del Presidente de la República para habilitar toda clase de puertos, además de establecer aduanas marítimas y fronteras, designando su ubicación.

En materia de aduanas, podríamos decir que esta fracción es la base constitucional de la existencia de las aduanas marítimas y fronteras, sin

tomar en cuenta a las aduanas aeroportuarias e interiores. En este sentido surge la preocupación por lo que este trabajo se refiere, en torno a las aduanas aeroportuarias e interiores, las cuales son objeto de este estudio.

La fracción XIII del artículo 89, contiene una limitación, al regular solo a las aduanas marítimas y fronterizas, las cuales eran las únicas que existían en 1917, **sin contemplar a las aduanas aeroportuarias e interiores**, aduanas que hoy en día son muy importantes y que han surgido tanto por los avances técnicos como por las necesidades de un rápido y efectivo intercambio comercial.

En cuanto al artículo 131 en su segundo párrafo (*supra*, 12.ccc.), se establece la facultad extraordinaria al Ejecutivo Federal para legislar en materia de comercio exterior (función legislativa derivada), esto debido al dinamismo de la misma, y con el objeto de regular al comercio exterior y la economía del país, a efecto de lograr la estabilidad de la producción nacional.

51.a.- Facultades legales del Presidente de la República en materia aduanera.

Dentro del ordenamiento normativo en materia aduanera nos encontramos que la norma secundaria que contiene disposiciones de carácter aduanero, es la Ley Aduanera (⁸⁹), la cual desarrolla el precepto constitucional del artículo 89 fracción XIII, en relación al artículo 73 fracción XXX, ambos establecidos en la Constitución Política Federal.

La Ley Aduanera vigente, al establecer la estructura y funcionamiento de las aduanas, los impuestos al comercio exterior y regímenes aduaneros, también señala en su artículo 115, las "atribuciones" del Ejecutivo Federal en materia aduanera, las cuales son las siguientes:

(⁸⁹) La Ley Aduanera fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1981 y entro en vigor el 1° de julio de 1982.

- ° Establecer o suprimir aduanas fronterizas, interiores y marítimas, así como señalar su ubicación y funciones.
- ° Suspender los servicios de las oficinas aduaneras por el tiempo que juzgue conveniente, cuando así lo exija el interés de la Nación.
- ° Autorizar que el despacho de las mercancías por las aduanas fronterizas nacionales, pueda hacerse conjuntamente con las oficinas aduaneras de los países vecinos, y
- ° Establecer o suprimir zonas libres y desarrollos portuarios y señalar sus límites.

Se puede apreciar que la Ley Aduanera regula y además faculta el Ejecutivo Federal para establecer aduanas interiores, aduanas que no están contempladas en la propia Constitución General; pero sin embargo, continúa sin mencionar a las aduanas aeroportuarias como tales, contradictoriamente a lo que establece en el contenido de la propia legislación aduanera, ya que establece y autoriza que las mercancías puedan introducirse o extraerse del territorio nacional mediante el tráfico aéreo; por lo que respecta al depósito de mercancías, se establece que cuando se trate de "aduanas aéreas" o "marítimas", las mercancías quedarán en depósito ante la aduana, en sus recintos fiscales para ese objeto, con el propósito de destinarlas a un régimen aduanero; asimismo establece que tratándose de exportaciones que se realicen en "aduanas aéreas" o marítimas, el desistimiento de un régimen aduanero, procederá inclusive después de que se haya activado el mecanismo de selección aleatoria. Como se observa, la legislación Aduanera, regula y contempla de manera "estratégica" a las aduanas aéreas, sin que éstas tengan un verdadero fundamento normativo (Constitución y Ley).

Por lo que se refiere a la fracción II, del artículo 115 de la Ley Aduanera, en donde se establece que "el Ejecutivo Federal podrá suspender los servicios de las oficinas aduaneras por el tiempo que juzgue conveniente, cuando así lo exija el interés de la Nación", tiene su antecedente en la fracción IV del artículo 22 del Código Aduanero de 1951, que establecía que el "Ejecutivo podría suspender los

servicios de oficinas aduaneras en los casos de guerra internacional, disturbios en el país, y por causa de salubridad pública”.

Al respecto, debemos considerar que el Titular del Ejecutivo, cuenta con los medios más idóneos para conocer la realidad económica del país, y para resolver con la oportunidad requerida cualquier problema que pudiera afectar su estabilidad económica. La Ley Aduanera vigente contempla acertadamente la facultad de “suspender los servicios aduaneros por el tiempo que juzgue conveniente y cuando el interés de la Nación así lo exija”.

La reforma a la Ley Aduanera del 31 de diciembre de 1985, suprimió en su artículo 115 la facultad que tenía el Poder Ejecutivo Federal para “...prohibir o restringir la importación, exportación o tránsito de mercancías que considerara como nocivas para la salubridad pública, que afectaren a la moral, al decoro nacional o a la economía del país, o que constituyera un peligro para la tranquilidad o seguridad del mismo, y decretar la exención o disminución temporal de los impuestos de importación para toda clase de mercancías, en los casos de escasez o de calamidad pública, a fin de prevenir o remediar éstos”.

52.C.-Organización jurídico-administrativa del cometido aduanero (stricto sensu).

Respecto a la organización jurídico-administrativa en el contexto del “cometido aduanero”, ésta se encuentra presidida por el Presidente de la República, el cual encuentra su sustento en la Constitución General y en la propia Ley Aduanera. Asimismo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, nos indica que para “el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo”, el Poder Ejecutivo, contará con 17 Secretarías de Estado, esto es evidente si tomamos en cuenta que el titular del Ejecutivo Federal no puede desarrollar en forma personal todas las cometidos del Poder Público, por ello, conforme al orden jurídico se han establecido los órganos que lo auxilian para el debido cumplimiento de los mismos cometidos.

Es así como parte de la Administración Pública Centralizada, se encuentra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que en cuanto al cometido aduanero, le corresponde: "dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la federación", esto, en los términos del artículo 31 fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por lo tanto, dicha Ley, establece que dentro del orden administrativo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene el encargo de realizar y de cumplir con el "cometido aduanero", además el Titular de esta Secretaría, podrá contar con órganos administrativos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados y contarán con facultades específicas sobre la materia y circunscripción territorial que les compete, de acuerdo con todas y cada una de las disposiciones normativas aplicables.

53.a.- Facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Dentro del marco de la Ley Aduanera (⁹⁰) se establecen las diversas facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia aduanera, las cuales son las siguientes:

- ° La Secretaría deberá señalar la circunscripción territorial de las aduanas, así como suprimir secciones aduaneras; así mismo establecerá las oficinas administrativas y las instalaciones complementarias dentro de los recintos fiscales de las aduanas.
- ° Se establecerá una coordinación administrativa con otras dependencias y aduanas, así como suprimir secciones aduaneras; asimismo establecerá las oficinas administrativas y las instalaciones complementarias dentro de los recintos fiscales de las aduanas organismos que lleven a cabo sus funciones en los aeropuertos, puertos marítimos y cruces fronterizos autorizados para el tráfico internacional, en relación con las medidas de seguridad y control que deban aplicarse a los mismos.

(⁹⁰) Artículo 116, de la Ley Aduanera vigente.

- ° Deberá verificar que tanto la importación como la exportación de mercancías se realicen conforme a lo establecido por la Ley Aduanera, esto es, se deberá comprobar la exactitud de los datos contenidos en los pedimentos, declaraciones o manifestaciones, así como el pago correcto de los impuestos al comercio exterior, de las cuotas compensatorias y de los derechos causados, pudiendo en determinado momento, solicitar de los contribuyentes, agentes aduanales o apoderados aduanales, documentos e informes de las mercancías que importen o exporten y, en su caso sobre el uso que se hayan dado a las mismas.
- ° Practicar el reconocimiento aduanero de las mercancías de importación o exportación en los recintos fiscales o fiscalizados, o bien, a petición del contribuyente en las bodegas, instalaciones o establecimientos que señale, siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos tanto en la Ley Aduanera como en el reglamento de la misma.
- ° Verificar que las mercancías por cuya importación fue concebido algún estímulo fiscal, franquicia, exención o reducción de impuestos, estén destinadas al propósito para el cual se otorgó.
- ° Inspeccionar y vigilar en forma permanente el manejo, transporte o tenencia de las mercancías en los recintos fiscales y fiscalizados, en las aguas territoriales y playas marítimas, en la zona económica exclusiva adyacente al mar territorial, en los aeropuertos, en una franja de 200 kilómetros de ancho y adyacente a las fronteras y en otra de 50 kilómetros de ancho, paralela y adyacente a dichas playas.
- ° Establecer la naturaleza, características, clasificación arancelaria, origen y valor de las mercancías de importación y exportación. Para ejercer esta facultad, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá solicitar el dictamen que requiera, al agente aduanal, al dictaminador aduanero o a cualquier otro perito competente en la materia.
- ° Deberá precisar en cantidad líquida los impuestos al comercio exterior, las cuotas compensatorias y los derechos omitidos por los contribuyentes o responsables solidarios.

- ° Podrá expedir previa opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, reglas de carácter general para la aplicación de las disposiciones en materia aduanera de los tratados o acuerdos internacionales de los que México sea parte.
- ° Asimismo dará a conocer la información contenida en los pedimentos de importación que mediante reglas de carácter general establezca la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como establecer, para efectos de la información que deben manifestar los importadores y exportadores en el pedimento correspondiente.
- ° Respecto al valor en aduana de las mercancías declarado en el pedimento, deberá corregir y determinar el mismo, utilizando el método de valoración establecido en la Ley Aduanera, esto, cuando el importador no determine correctamente el valor correspondiente.
- ° Podrá otorgar, suspender y cancelar patentes de los agentes aduanales.
- ° Respecto de las mercancías o sus envases, que sean destinadas a las zonas libres o franjas fronterizas, deberá establecer sellos o marbetes especiales para las mismas, siempre y cuando hayan sido gravadas con impuestos inferiores a los del resto del país, así como establecer sellos con el objeto de determinar el origen de las mercancías.
- ° Las que le sean conferidas en tratados y acuerdos internacionales en los que México sea parte.
- ° Así como todas aquellas necesarias para hacer efectivas las facultades a que la ley Aduanera se refiere.

54.aa.-La Subsecretaría de Ingresos.

Dentro de la estructura jurídico-orgánica, se establece en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que la distribución de las facultades encomendadas a cada una de las Secretarías de Estado,

se hará mediante un Reglamento Interior expedido por el Titular del Poder Ejecutivo.

Para tal efecto y de acuerdo a lo que se establece el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (⁹¹), y en el cual se indica que para el Despacho de los asuntos de competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, contará, entre otras unidades administrativas, con la Subsecretaría de Ingresos la cual cuanta con las siguientes facultades (⁹²):

- ° Recibir en conformidad a los Titulares de las Unidades Administrativas de su adscripción y resolver los asuntos competentes de las mismas.
- ° Someter al Secretario los anteproyectos de iniciativa de leyes o decretos; así como los anteproyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes respecto de la competencia de las unidades administrativas adscritas a su cargo.
- ° Deberá dirigir, organizar, programar y evaluar las actividades de las unidades administrativas adscritas, conforme a los lineamientos que determine el propio Secretario.
- ° Elaborar el anteproyecto de presupuesto de las unidades administrativas adscritas a su cargo.
- ° Someter al Secretario los anteproyectos de Tratados o Convenios Internacionales en las materias de su competencia y celebrar los acuerdos en base a aquellos que no requieran la firma del Secretario.
- ° Asimismo podrá coordinarse con las Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, con la Subsecretaría de Egresos, con la Oficialía

(⁹¹) Publicado en Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1993.

(⁹²) Artículo 7, del Reglamento Interior de la S.H.C.P.

Mayor, la Procuraduría Fiscal, y con la Tesorería de la Federación, para el mejor desempeño de sus facultades.

° Y las demás que le confiera directamente el Secretario y las que contempladas en otras disposiciones legales.

En lo que a las unidades administrativas que le están orgánicamente adscritas a la Subsecretaría de Ingresos (⁹³) son las que a continuación se señalan:

- I) Dirección General de Política de Ingresos.
- II) Dirección General de Interventoría.
- III) Dirección General Fiscal Internacional.
- IV) Dirección General de Planeación y Evaluación.
- V) Administración General de Recaudación.
- VI) Administración General de Auditoría Fiscal Federal.
- VII) Administración General Jurídica de Ingresos.

VIII) Administración General de Aduanas.

- IX) Coordinación General de Entidades Federativas.
- X) Administraciones Regionales.
- XI) Administraciones Locales.

XII) Aduanas.

55.bb.- Las Direcciones y Administraciones Generales competentes en materia aduanera.

Antes de comenzar a desarrollar cada una de las unidades administrativas y sus facultades en materia aduanera, es importante señalar, primero, que las Direcciones Generales se encuentran integradas por:

(⁹³) Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de enero de 1993.

Directores Generales; Directores; Subdirectores; Jefes de Unidad; Jefes de Departamento; Jefes de Oficina; Jefes de Sección; Jefes de Mesa y por demás servidores públicos, que requieran las necesidades del servicio.

Y segundo, en cuanto a las Administraciones Generales se hallan integradas por:

Administradores Centrales; Administradores; Subadministradores y por demás servidores públicos que requiera las necesidades del servicio.

De manera general diremos que los titulares de las Direcciones y de las Administraciones Generales tendrán entre otras facultades ⁽⁹⁴⁾ las de:

- ° Elaborar los programas de actividades y los anteproyectos de presupuesto de las unidades administrativas que integran su dependencia, para aprobación superior.
- ° Solucionar y acordar los asuntos de la competencia de las unidades administrativas a su cargo.
- ° Coordinarse con las unidades administrativas de la Secretaría para el mejor despacho de los asuntos de su competencia.

Ahora bien, las facultades aduancas específicas de cada Dirección y Administración General son las siguientes:

1) Dirección General de Política de Ingresos (94-1).

A esta Dirección le compete:

(⁹⁴) Artículo 12, del Reglamento Interior de la S.H.C.P.

(94-1) Idem, Artículo 37.

- Proponer esencialmente, la política aduanera, fiscal y de estímulos fiscales para el desarrollo de la economía nacional, para aprobación superior.
- Colaborar con otras autoridades competentes, en la formulación y en el estudio de los proyectos de aranceles, así como las cuotas compensatorias a la importación y precios oficiales, con la opinión de la Administración General de Aduanas.
- Analizar, y en su caso, coordinar las medidas necesarias para que la política aduanera y lo relacionado con la industria maquiladora, sea acorde con la política del comercio exterior.
- Proponer con la colaboración de la Administración General de Aduanas, las disposiciones relativas a las operaciones fronterizas, para el fomento de la industria maquiladora y para el desarrollo de las zonas fronterizas y de las zonas y perímetros libres del país en el área de su competencia.
- Asimismo, participar en el diseño de los pedimentos, declaraciones, manifestaciones, y por demás documentos requeridos por las disposiciones fiscales, cuya aprobación corresponde a otra unidad administrativa de la Subsecretaría de Ingresos.

II) A la Dirección General de Interventoría (⁹⁵), le compete entre otras facultades y en materia aduanera, las siguientes:

- Podrá ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en aeronaves y embarcaciones, incluso a los vehículos de procedencia extranjera en tránsito.
- Solicitar a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, la contabilidad, declaraciones, documentos o informes, así como obtener de los servidores

(⁹⁵) Idem, Artículo 44.

públicos y de los fedatarios, la información necesaria que tengan como motivo de sus funciones, todo ello para proceder a su revisión a fin de comprobar el debido cumplimiento de las disposiciones legales en materia de obligaciones fiscales, e imponer multas por el incumplimiento o cumplimiento extemporáneo de los requerimientos legales.

- También podrá ordenar y practicar el embargo precautorio, con el objeto de garantizar el interés fiscal cuando, se presuma que el obligado se ausentará o se realice la enajenación u ocultamiento de bienes, o cualquier otra actividad tendiente a evadir el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Asimismo podrá levantar el embargo precautorio cuando proceda.
- Ordenar y practicar la retención, persecución, secuestro o embargo precautorio de mercancías de comercio exterior o sus medios de transporte, cuando no se acredite la legal estancia de los mismos en el país.
- Practicar interventorias administrativas a las unidades administrativas adscritas a la Subsecretaría de Ingresos para conocer el grado debido cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas de competencia de la Subsecretaría.
- Así como informar a la Procuraduría Fiscal de la Federación de los hechos que tengan conocimiento con motivo de sus actuaciones, que puedan constituir delitos fiscales.

III) A la Dirección General Fiscal Internacional (⁹⁶), le compete:

- Formular la política para las negociaciones con otros países, de Convenciones o Tratados en materia fiscal o aduanera, y se encuentra sujeta a aprobación superior.

(⁹⁶) Idem, Artículo 45.

- Proponer alternativas de política fiscal internacional; estudiar y formular los anteproyectos de Convenciones y Tratados de carácter internacional en materia aduanera o fiscal, así como servir de enlace entre las autoridades fiscales de los países que hayan celebrado las negociaciones o Tratados, o pretendan negociar el país.
 - Auxiliar a los funcionarios superiores de la Secretaría en sus relaciones con otros funcionarios de otros países, respecto de Convenciones o Tratados en materia fiscal o aduanera.
 - En los Convenios o Tratados en materia fiscal o aduanera, deberá fungir como autoridad competente para resolver los problemas que se presenten, de acuerdo con los procedimientos que en los mismos se establezcan.
 - Participar con otras unidades administrativas de la Secretaría, en la instrumentación de acciones para el intercambio de conocimientos técnicos con los países con los que se tengan celebrados Convenios o Tratados en materia fiscal o aduanera.
- V) Dirección General de Planeación y Evaluación (⁹⁷), tiene como facultades:
- Proponer, los criterios para la formulación de los planes y de los programas operativos anuales y especiales de las unidades administrativas adscritas a la Subsecretaría de Ingresos, así como llevar el seguimiento, control y evaluación de dichos planes y programas.
 - Coordinar la formulación de los informes de avance que deben rendir las unidades administrativas adscritas a la Subsecretaría de Ingresos.

(⁹⁷) Idem., artículo 46.

° Dictaminar, promover y coordinar los estudios de modernización administrativa de las funciones y procedimientos de las unidades administrativas.

V) A la Administración General de Recaudación (⁹⁸) se le atribuyen las facultades siguientes:

° Diseñar y aprobar las formas oficiales de avisos, pedimentos, declaraciones, manifestaciones y demás documentos requeridos por las disposiciones fiscales y proporcionar las instrucciones necesarias para su formulación por parte de los contribuyentes y demás obligados, a excepción de las señaladas para la Administración General Jurídica de Ingresos.

VI) La Administración General de Auditoría Fiscal Federal (⁹⁹), tiene facultades para:

° Elaborar el plan general de fiscalización y establecer la política y los programas que deban seguir las Administraciones Especiales y Locales de Auditoría Fiscal, y proponerlos para aprobación superior, para las autoridades fiscales de las entidades federativas, coordinadas en materia de:

° Revisión de las declaraciones de los contribuyentes; de visitas domiciliarias, de auditoría, de inspecciones, de vigilancia, de reconocimiento aduanero derivada del mecanismo de selección aleatoria, y de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales, inclusive de las aduanales y de aquellas a cargo de los beneficiarios de estímulos fiscales, del embargo precautorio de mercancías extranjeras respecto de las cuales no se acredite la legal estancia en el país, incluso lo referente a vehículos de procedencia extranjera; además de la;

(⁹⁸) Idem, artículo 52.

(⁹⁹) Idem, artículo 59.

° Verificación de las aeronaves y embarcaciones; de los procedimientos aduaneros que se deriven del ejercicio de las facultades de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales; de determinación de la base de los impuestos generales de importación y exportación conforme a la Ley Aduanera.

Todas las facultades enunciadas, aparte de ser ejecutadas por las autoridades competentes, la propia Administración General de Auditoría Fiscal Federal, podrá ordenarlas y practicarlas en cualquier momento, además podrá tramitar y resolver los procedimientos aduaneros que se deriven del ejercicio de sus facultades de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales.

° Asimismo, podrá participar en el diseño de las formas oficiales de avisos, pedimentos, declaraciones y demás documentos requeridos por las disposiciones fiscales.

° Podrá autorizar a los Almacenes Generales de Depósito para que presten el servicio de depósito fiscal.

° Determinar conforme a la Ley Aduanera, el valor en aduana de las mercancías de importación, o el valor comercial de las mercancías de exportación.

° Planear y regular, en las materias de su competencia y en coordinación con la Administración General de Aduanas, la operación de las Salas de Servicios Aduanales de pasajeros del país, en vuelos internacionales, respecto a la entrada al territorio nacional y a la salida del mismo de mercancías y medios de transporte; el Despacho Aduanero y los hechos o actos que se deriven de éste, o de dicha entrada o salida, así como la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones respectivas.

- ° Informar a la Procuraduría Fiscal de la Federación de los hechos de que tenga conocimiento con motivo de sus actuaciones, que puedan constituir delitos fiscales.

VII) La Administración General Jurídica de Ingresos ⁽¹⁰⁰⁾. Ésta tiene las siguientes facultades en materia aduanera:

- ° Para establecer la política y los programas que deban seguir tanto la Administración Especial como las Administraciones Locales Jurídicas de Ingresos, y proponerlos para aprobación superior, para las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas, en materia de normas de operación; otorgamiento de franquicias y exenciones; de regímenes temporales de importación y exportación, así como de criterios arancelarios.
- ° Proponer y en su caso, emitir el criterio que las unidades administrativas adscritas a la Subsecretaría de Ingresos, deberán seguir en cuanto a la aplicación de disposiciones fiscales, Tratados de doble tributación, asistencia aduanera y asistencia jurídica en materia de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, aprovechamiento y sus accesorios de carácter federal.
- ° Dar respuestas a las consultas que realicen los interesados en situaciones reales y concretas sobre la aplicación de las disposiciones fiscales, así como de la materias aduanera, de franquicias, exenciones y subsidios.
- ° Autorizar el pago diferido o en parcialidades de los créditos fiscales en las materias de su competencia, previa garantía de su importe y accesorios legales, así como aceptar, previa calificación, las garantías que se requieran en los regímenes aduaneros temporales que previamente sean autorizados.

(¹⁰⁰) Idem, artículo 63.

- ° Ordenar el pago de valor de las mercancías que, de positadas en los recintos fiscales y bajo la custodia de las autoridades aduaneras se extravíen.
- ° Participar en el diseño de las formas oficiales de los avisos, pedimentos, declaraciones, manifestaciones y demás documentos requeridos por las disposiciones fiscales, cuya aprobación corresponde a otra unidad administrativa de la Subsecretaría de Ingresos.
- ° Asimismo, autorizar previamente el empleo de tubería, ductos, cables u otros medios susceptibles de conducir mercancías de importación o exportación; los regímenes temporales de importación o exportación de mercancías para su transformación, elaboración, reparación o depósito industrial, reposición de existencias y de despacho de las mercancías de importación en el domicilio de los interesados, y en las plantas de montaje o de depósito industrial, así como autorizar a los particulares para almacenar mercancías en recintos fiscales o fiscalizados.
- ° Prestar a los contribuyentes los servicios de asistencia en el cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras.

VIII) Administración General de Aduanas ⁽¹⁰¹⁾.

Recientemente a esta unidad administrativa se le cambió la denominación que por muchos años conservó a pesar de los problemas políticos, sociales económicos y jurídicos, e inició con la misma desde el año de 1900, esto es, como la "Dirección General de Aduanas", pero a partir de febrero de 1993, cambió su denominación por la actual. Esta Administración, es la principal encargada de auxiliar al Ejecutivo Federal para cumplir debidamente con el cometido aduanero, y para ello le compete: regula al despacho aduanero, la prevención de delitos

(¹⁰¹) *Idem*, artículo 72.

fiscales y el apoyo a las autoridades fiscales en la ejecución de sus facultades de

- ° Proponer los programas de actividades para aplicar la legislación que inspección, supervisión y vigilancia; dictámenes periciales, así como la política y programas en materia de agentes y apoderados aduanales.
- ° Difundir entre el público en general, los trámites que se deban realizar ante la Administración General de Aduanas y ante sus unidades administrativas.
- ° Proponer los sistemas, métodos y procedimientos a que deban sujetarse las aduanas.
- ° Establecer los impuestos al comercio exterior, derechos por servicios aduaneros, aprovechamientos en materia de importación o exportación, a cargo de contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, así como determinar las otras obligaciones que se causen por la entrada al territorio nacional o a la salida del mismo de mercancías y de medios de transporte.
- ° Ordenar y realizar la inspección y vigilancia permanente en el manejo, transporte y tenencia de las mercancías en los lugares y en las zonas señaladas para ello, incluyendo la **vigilancia aérea**.
- ° Ordenar y realizar inspecciones, vigilancias, así como los demás actos que establezcan las disposiciones fiscales para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de impuestos al comercio exterior y reglas de origen contenidas en los Tratados Internacionales.
- ° Ordenar y practicar la verificación de aeronaves y embarcaciones para comprobar su legal estancia en el país.

- ° Asimismo revisar pedimentos y demás documentos presentados por contribuyentes para importar o exportar mercancías; y determinar contribuciones y multas de que tengan conocimiento con motivo de la revisión practicada.
- ° Ordenar y practicar la retención, persecución, embargo o secuestro de las mercancías de comercio exterior, incluso los vehículos , o de sus medios de transporte, cuando legalmente proceda. El embargo precautorio se realizará para asegurar el interés fiscal 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, en coordinación con la Administración General de Auditoría Fiscal Federal; asimismo el embargo precautorio se levantará cuando proceda.
- ° Ordenar y realizar la verificación de mercancías de comercio exterior en transportes, la verificación en tránsito de vehículos de procedencia extranjera; la vigilancia y custodia de los recintos fiscales y de los demás bienes y valores depositados en ellos, así como llevar a cabo otros actos de vigilancia para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones legales que regulan y gravan la entrada al territorio nacional, y salida del mismo de mercancías y de medios de transporte, el despacho aduanero y los hechos y actos que se deriven de éste, o de dicha entrada o salida, todo ello conforme a las políticas y lineamientos que señale legalmente la Administración General de Auditoría Fiscal Federal.
- ° Recibir de los particulares, y en su caso, requerir los avisos, pedimentos, declaraciones, manifestaciones y demás documentos que conforme a las disposiciones legales aplicables, deben presentarse en la misma, así como recabar de los servidores públicos y fedatarios los datos e informes que tengan com motivo de sus funciones.

- Emitir los acuerdos de expedición de patente de agente aduanal y de autorización de apoderado aduanal; llevar el registro de agentes y apoderados aduanales, y comprobar el cumplimiento de sus obligaciones; determinar la lesión al interés fiscal, inclusive por inexactitud de clasificación arancelaria, o en la declaración del valor normal (sic) o comercial y la violación al permiso de autoridad competente, cuando constituya causal de cancelación de patente de agente aduanal o de autorización de apoderado aduanal; cancelar las patentes de agente aduanal y las autorizaciones de apoderado aduanal, por ejemplo, en el contrabando o la evasión fiscal, así como suspenderlos cuando proceda; tramitar y resolver otros asuntos concernientes a los citados agentes y apoderados aduanales.
- Dictaminar mediante el análisis de carácter científico y técnico, las características, naturaleza y funciones de las mercancías de comercio exterior, efectuar ensayos con relación a minerales, metales y compuestos metálicos, sujetos al pago de contribuciones, practicar el examen pericial de otros productos y materias primas, o proceder a la evaluación de toda clase de bienes cuando le sea solicitado por las autoridades competentes para determinar las contribuciones.
- Dictar en caso fortuito, fuerza mayor, naufragio o cualquier otra causa que impida el cumplimiento de algunas de las prevenciones legales en la materia de su competencia, las medidas administrativas que se requieran para subsanar la situación.
- Aplicar la legislación aduanera y las Convenciones Internacionales para la devolución de vehículos o aeronaves extranjeras materia de robo.
- Una de las facultades más importantes es la de proponer el establecimiento o supresión de Aduanas, Secciones Aduaneras y Oficinas Aduaneras de Recaudación.

- ° Asimismo deberá normar y planear en las materias de su competencia y en coordinación con la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, la operación de las Salas de Servicios Aduanales de pasajeros del país en vuelos internacionales, respecto a la entrada o la salida del territorio nacional de mercancías y de medios de transporte; el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste, o de dicha entrada o salida, así como la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones respectivas, inclusive las establecidas por las disposiciones sobre recaudación, cobro coactivo, imposición de sanciones, contabilidad de ingresos y movimiento de fondos.
- ° Coordinarse para el mejor desempeño de sus facultades, con las demás unidades administrativas de la Secretaría, con las otras dependencias y entidades del Gobierno Federal y las autoridades estatales.
- ° Realizar actos de prevención contra delitos fiscales e informar a la Procuraduría Fiscal de la Federación, cuando tenga conocimiento, de actuaciones que puedan constituir delitos fiscales o delitos de los servidores públicos de la Secretaría en el desempeño de sus funciones.

Es importante mencionar que la **Administración General de Aduanas** se encuentra integrada por:

- Un Administrador General de Aduanas;
- Administrador Central de Regulación del Despacho Aduanero;
- Administrador Central de Planeación Aduanera;
- Administrador Central de Policía Fiscal;
- Administrador de Regulación del Despacho Aduanero.
- Administrador de la Policía Fiscal.
- Subadministrador de Regulación de Despacho Aduanero.
- Subadministrador de Policía Fiscal;
- Administradores Centrales, Administradores, Subadministradores y los Auditores, Inspectores, Verificadores, Comandantes, Agentes

de la Policía Fiscal y el número de Notificadores que las “necesidades del servicio” lo requiera.

Cabe señalar que en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por error, omitió señalar a dos administraciones importantes dentro de la Administración General de Aduanas, es decir, la Administración de Informática, Contabilidad y Glosa y la Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos.

56.cc.- Las Unidades Administrativas Regionales de indole aduanero.

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cumpla y realice un mejor desempeño de sus facultades, contará con Unidades Administrativas Regionales, las cuales serán creadas mediante acuerdos emitidos por su Titular, el cual determinará, el número, sede y circunscripción territorial de las mismas.

Asimismo, cada una de las Administraciones Generales, le asistirán si así lo requieren sus necesidades, con administradores a nivel regional.

El Administrador Regional de Aduanas, tendrá las facultades que a continuación mencionaremos, y estarán referidas a las Aduanas que se encuentren dentro de su circunscripción territorial y a la Jefatura Regional de la Policía Fiscal que le corresponda.

Las facultades del Administrador Regional de Aduanas son las siguientes (¹⁰²):

- ° Realizar las facultades establecidas en forma común, tanto para las Direcciones como para las Administraciones Generales.
- ° Coordinarse con las autoridades fiscales de las entidades federativas para realizar un efectivo cumplimiento de los Convenios y acuerdos de coordinación fiscal, en las materias de su competencia.

(¹⁰²) Artículo 109 del Reglamento Interior de la S.H.C.P.

- Proponer al Administrador General de Aduanas, el Programa Operativo Anual de las Administraciones Locales, de su circunscripción territorial, su anteproyecto de presupuesto, así como dirigir, supervisar y coordinar la operación y ejecución de los programas. También deberá proporcionar al Administrador General, la información de los resultados del programa y de la ejecución del presupuesto.
- Asignar los recursos materiales y el cambio de adscripción del personal requerido por las Administraciones Locales de su circunscripción territorial.
- El Administrador Regional de Recaudación, además de las facultades anteriores, tendrá la facultad de revisar y consolidar la contabilidad de ingresos y movimiento de fondos de las oficinas recaudadoras que le correspondan dentro de su circunscripción territorial, expedir las observaciones de glosa correspondientes, y proporcionar a la Administración General de Recaudación la información necesaria para la integración de la cuenta pública.

Las Administraciones Regionales de Recaudación, de Auditoría, Jurídica de Ingresos y de Aduanas, se designan como: Del Noreste, Del Norte-Centro, Del Noreste, De Occidente, Del Golfo-Pacífico, Del Centro, Del Sur y Metropolitana.

La Administración General de Aduanas, tendrá Aduanas ubicadas, conforme a lo establecido por el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y con la circunscripción territorial que al efecto se señale mediante acuerdo del Secretario.

Cabe agregar, que del Administrador Regional de Aduanas, dependerán las Aduanas y la Jefatura Regional de la Policía Fiscal que se encuentren dentro de su circunscripción territorial.

57.b.- Las aduanas en el marco de sus facultades legales y reglamentarias.

Previo a detallar las facultades de las aduanas, tradicionalmente contaban con una organización amplia y compleja. Cada Aduana estaba a cargo de un Administrador del cual dependían: un Subadministrador General, los Subadministradores a, b y c; y el jefe de la Policía Fiscal Federal. Contaban con plantas de visitas, de resguardo aduanal, de interventores, de almacenistas, y de la Subjefatura o interior la cual se encontraba integrada por diversas secciones, tales como: de Importación, de exportación, de Control de Permisos, de Maquiladoras, de Navegación, de tráfico postal, de personal, de turismo, de control de adeudos y fianzas, de correspondencia y archivo, de ajustes de la caja, de internación, de contabilidad, de proveeduría, de depuración de boletas, de registro y relación de pagos, de remates, de juicios, de agencias aduanales y la de información y estadística.

Hoy en día, de acuerdo con las reformas realizadas al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1993; se establece que cada Aduana estará a cargo de un Administrador, del cual dependerán los Subadministradores de la Aduana "1" y "2"; el Jefe de la Policía Fiscal Federal de la Aduana, los Inspectores, Verificadores, Notificadores, Agentes de la Policía Fiscal y el personal que las "necesidades del servicio" lo requiera.

A las **Aduanas** les compete ejercer dentro de la circunscripción territorial que les corresponda, las siguientes facultades (¹⁰³):

- Ejercer las facultades establecidas en forma común, tanto para las Direcciones como para las Administraciones Generales; así como coordinarse con las demás unidades administrativas regionales de la Secretaría, autoridades de las entidades federativas y de los

(¹⁰³) Artículo 114 del Reglamento Interior de la S.H.C.P.

municipios y con las dependencias del Gobierno Federal, para el mejor desempeño de sus funciones.

- Aplicar los programas de actividades referentes a la legislación que regula y grava la entrada y salida al territorio nacional de mercancías y medios de transporte; el despacho aduanero y los hechos o actos que se deriven de éste o de dicha entrada o salida, así como ejercer la vigilancia para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, inclusive por las disposiciones sobre recaudación, cobro coactivo e imposición de sanciones.
- Podrá ordenar y practicar inspecciones, vigilancias y todos los demás actos que establezcan las disposiciones fiscales, para comprobar o verificar el cumplimiento de las mencionadas obligaciones de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de impuestos al comercio exterior y de reglas de origen contenidas en los Tratados Internacionales.
- Habilitar horas de entrada, salida, maniobras y almacenamiento de mercancías de comercio exterior y medios de transporte.
- Efectuar la inspección y vigilancia permanente en el manejo, transporte o tenencia de las mercancías de comercio exterior, en los lugares y zonas autorizadas legalmente para ello.
- Ordenar y practicar la verificación de aeronaves y embarcaciones para comprobar su legal estancia en el país.
- Vigilar y requerir el cumplimiento de las disposiciones que rigen el comercio exterior; resolver las solicitudes de autorización que conforme a la ley deban formularse durante el despacho y efectuar el almacenamiento, y control de las mercancías de comercio exterior, así como ejercer las facultades de las autoridades aduaneras en materia de abandono de las mismas.

- Revisar los pedimentos y demás documentos presentados por los contribuyentes para importar o exportar mercancías, y determinar las contribuciones y multas de que tenga conocimiento con motivo de la revisión.
- Recibir de los particulares y, en su caso, requerir los avisos, pedimento, declaraciones y demás documentos que conforme a las disposiciones legales aplicables deban presentarse ante la misma, así como certificar la declaración para el movimiento de las cuentas aduaneras.
- Admitir, previa calificación, las garantías que se otorguen respecto de impuestos al comercio exterior, derechos por servicios aduaneros, accesorios y aprovechamientos en materia de importación y exportación, debiendo remitir la garantía a la Administración Local de Recaudación, en cuya circunscripción territorial se encuentre la aduana.
- Aplicar las autorizaciones previas, franquicias, exenciones, estímulos fiscales y subsidios que sean otorgados por las autoridades competentes en la materia aduanera.
- Controlar y supervisar las importaciones temporales de vehículos y verificar sus salidas y retornos.
- Ordenar y practicar la verificación de mercancías en transporte.
- Ordenar y ejercer, la retención, persecución, embargo o secuestro de las mercancías de comercio exterior, incluidos los vehículos, o de sus medios de transporte; notificar el embargo precautorio de aquellas mercancías respecto de las cuales no se acredite su legal internación al país; así como remitir de inmediato las actas a la Administración Local de Auditoría Fiscal dentro de cuya circunscripción territorial se encuentre el lugar de los hechos.

- Dirigir y operar la Sala de Servicios Aduanales de pasajeros del país en vuelos internacionales, establecida dentro de su circunscripción territorial, respecto a la entrada y salida del territorio nacional de mercancías y medios de transporte; el despacho aduanero y los hechos o actos que se deriven de éste o de dicha entrada o salida, así como la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones respectivas.
- Asimismo las Aduanas con competencia territorial en las franjas fronterizas y zonas libres del país, estarán facultadas para autorizar, controlar y supervisar las importaciones o internaciones temporales de vehículos.

58.aa.- De la circunscripción aduanal.

Por lo que respecta a la circunscripción territorial de las Aduanas, esta es la delimitación espacial donde se ejercen sus facultades a fin de cumplimentar el "cometido aduanero"(ver ANEXO-UNO).

De esta forma el Secretario de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con lo dispuesto por la Ley Aduanera (¹⁰⁴), se encuentra facultado para señalar la circunscripción territorial de cada una de las Aduanas, así como establecer o suprimir las secciones aduaneras correspondientes. Las unidades administrativas antes citadas, podrán estar en el municipio que corresponda a la ciudad que identifique la Aduana en cualquiera de los municipios colindantes, así como en el Aeropuerto Internacional o en el puerto que corresponda a esa ciudad.

En el caso de la Ciudad de México, las Aduanas podrán estar ubicadas en el Distrito Federal o en cualquiera de los municipios que formen su área conurbada.

Es importante mencionar que las secciones aduaneras dependen directamente y se encuentran bajo el control de la Administración de la Aduana, en cuya jurisdicción se encuentren. Todas las operaciones

(¹⁰⁴) Artículo 116, fracción I, de la Ley Aduanera.

realizadas por la sección aduanera deberán ser puestas en conocimientos de la Aduana, de donde dependan, la cual rendirá cuenta mensual de las cantidades recaudadas por la sección aduanera.

Por lo que respecta al número, el nombre y la sede en donde se ejercerán las facultades de las **Administraciones Regionales de Aduanas, Aduanas, secciones aduaneras y Aeropuertos Internacionales**, será dividido en regiones, las cuales son: Del Noroeste, Del Norte-centro, Del Noreste, Del Occidente, Del Centro, Del Golfo Pacifico, Del Sur y Metropolitana (¹⁰⁵) las cuales se detallarán en los epígrafes siguientes.

59.aaa.- Para el caso de la Administración Regional de Aduanas del Noroeste.

La Administración Regional de Aduanas del Noroeste (**ver ANEXOS**), tendrá su sede en la Ciudad de Tijuana en el Estado de Baja California, y con la circunscripción territorial en los estados de Baja California y Sonora.

Esta Administración, cuenta operativamente con las siguientes Aduanas, Secciones Aduaneras y Aeropuertos Internacionales:

I.- **ADUANA DE TIJUANA.** Con sede en la ciudad de Tijuana, en el Estado de Baja California.

Depende de esta Aduana, las Secciones Aduaneras del Aeropuerto Internacional denominado "Abelardo L. Rodríguez", de la Ciudad de Tijuana y la de "Mesa de Otay" municipio de Tijuana en el Estado de Baja California.

II.- **ADUANA DE TECATE.** Con sede en la Ciudad de Tecate, en el Estado de Baja California.

(¹⁰⁵) Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de octubre de 1993.

III.- ADUANA DE MEXICALI. Con sede en la Ciudad de Mexicali, en el Estado de Baja California.

De esta Aduana, dependen el Aeropuerto Internacional denominado "General Rodolfo Sánchez-Taboada" en la Ciudad de Mexicali, Baja California, y las secciones aduaneras de "Los Algodones" y "San Felipe", ubicada ésta en el Aeropuerto Internacional del mismo nombre, ambas en el Municipio de Mexicali en la entidad de Baja California.

IV.- ADUANA DE SAN LUIS RIO COLORADO. Con sede en la Ciudad de San Luis Colorado en el Estado de Sonora.

V.- ADUANA DE SONOYTA. Con sede en la Ciudad de Sonoyta, en el Estado de Sonora.

Depende de esta Aduana la Sección Aduanera de "San Emeterio", municipio de Plutarco Elías Calles, en el Estado de Sonora.

VI.- ADUANA DE NOGALES. Con sede en la Ciudad de Nogales en el Estado de Sonora.

De esta Aduana dependen el Aeropuerto Internacional "Nogales", ubicado en la Ciudad del mismo nombre, en el Estado de Sonora y la Sección Aduanera de "Sásabe" en el Municipio de Saric, en el mismo Estado.

VII.- ADUANA DE NACO. Con sede en la Ciudad de Naco en el Estado de Sonora.

VIII.- ADUANA DE AGUA PRIETA. Con sede en la Ciudad de Agua Prieta, en el Estado de Sonora.

IX.- ADUANA DE ENSENADA. Con sede en la Ciudad de Ensenada en el Estado de Baja California.

Dependen de esta Aduana, el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de Ensenada denominado "El Ciprés", y la sección aduanera de "Isla de Cedros", municipio de Ensenada en el Estado de Baja California.

X.- ADUANA DE GUAYMAS. Con sede en la Ciudad de Guaymas, en el Estado de Sonora.

Dependen de esta Aduana los aeropuertos internacionales "José María Yáñez", en la ciudad de Guaymas y el de la ciudad de Hermosillo "Ignacio Pesqueira" en el Estado de Sonora.

60.bbb.- Para el caso de la Administración Regional de Aduanas del Norte-Centro.

Esta Administración Regional de Aduanas (ver ANEXO-TRES), tendrá su sede en Ciudad Juárez, en el Estado de Chihuahua y con la circunscripción territorial en los Estados Chihuahua, Coahuila y Durango, la cual cuenta operativamente con las siguientes Aduanas, Aeropuertos Internacionales y Secciones Aduaneras:

I.- ADUANA DE GENERAL RODRIGO M. QUEVEDO. Con sede en la Ciudad General Rodrigo M. Quevedo (Puerto Palomas), en el Estado de Chihuahua. La sección Aduanera de esta Aduana es la de "El Berrendo", en el municipio de Ascención, Estado de Chihuahua.

II.- ADUANA DE CIUDAD JUÁREZ. Con sede en Ciudad Juárez, en el Estado de Chihuahua.

Dependen de esta Aduana, el Aeropuerto Internacional "Abraham González" en Ciudad Juárez y la Secciones Aduaneras del puente Internacional "Zaragoza-Isleta", en el municipio de Zaragoza, y la de "San Jerónimo-Santa Teresa", municipio de Juárez, en el Estado de Chihuahua.

III.- ADUANA DE OJINAGA. Con sede en la Ciudad de Ojinaga en el Estado de Chihuahua.

IV.- ADUANA DE CIUDAD ACUÑA. Con sede en Ciudad Acuña, en el Estado de Coahuila.

De esta Aduana dependen, el Aeropuerto Internacional "Ciudad Acuña" en la Ciudad del mismo nombre, y la sección Aduanera "La Linda", municipio de Acuña, Estado de Coahuila.

V.- ADUANA DE PIEDRAS NEGRAS. Con sede en la Ciudad de Piedras Negras, en el Estado de Coahuila.

Depende de esta Aduana, el Aeropuerto Internacional "Piedras Negras", en la Ciudad del mismo nombre en el Estado de Coahuila.

VI.- ADUANA DE CHIHUAHUA. Con sede en la Ciudad de Chihuahua en el Estado del mismo nombre.

De esta Aduana dependen: el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de Chihuahua, "General Roberto Fierro Villalobos", y la Sección Aduanera del Parque Industrial "Las Américas" en la Ciudad de Chihuahua.

VII.- ADUANA DE TORREÓN. Con sede en la Ciudad de Torreón en el Estado de Coahuila.

Dependen de esta Aduana los Aeropuertos Internacionales de la Ciudad de Torreón, denominados "Torreón" y el de la Ciudad de Saltillo "Plan de Guadalupe", ambos en el Estado de Coahuila, y el de la Ciudad de Durango, denominado "Durango" en el Estado del mismo nombre.

61.ccc.- Para el caso de la Administración Regional de Aduanas del Noreste.

Esta Administración Regional (ver ANEXO-CUATRO), se encuentra ubicada en la Ciudad de Monterrey en el Estado Nuevo León, y la circunscripción territorial en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas (Con excepción de la que corresponde al Recinto Fiscal de las Aduanas de Tampico y Altamira, en el Estado de Tamaulipas), la cual cuenta operativamente con las siguientes Aduanas, Aeropuertos Internacionales y Secciones Aduaneras:

I.- ADUANA DE COLOMBIA. Con sede en la Ciudad de Colombia, en el Estado de Nuevo León.

II.- ADUANA DE NUEVO LAREDO. Con sede en la Ciudad de Nuevo Laredo, en el Estado de Tamaulipas.

Depende de esta Aduana el Aeropuerto Internacional "Quetzalcoatl", en la Ciudad de Nuevo Laredo en el Estado de Tamaulipas.

III.- ADUANA DE MIGUEL ALEMÁN. Con sede en la Ciudad de Miguel Alemán en el Estado de Tamaulipas.

De esta Aduana dependen las Secciones Aduaneras "Ciudad Camargo", del mismo municipio y "Ciudad Guerrero", municipio del mismo nombre, ambas en el Estado de Tamaulipas.

IV.- ADUANA DE REYNOSA. Con sede en la Ciudad de Reynosa, en el Estado de Tamaulipas.

Dependen de esta Aduana el Aeropuerto Internacional "General Lucio Blanco", en la propia Ciudad Reynosa y la Sección Aduanera de "Las Flores" en la Ciudad de Nuevo Progreso, municipio de Río Bravo en el Estado de Tamaulipas.

V.- ADUANA DE MATAMOROS. Con sede en la Ciudad de Matamoros, en el Estado de Tamaulipas.

De esta Aduana dependen el Aeropuerto Internacional "Servando Canales" en la Ciudad de Matamoros y la Sección Aduanera del Puente Internacional "Lucio Blanco-Los Indios" en el municipio de Matamoros en el Estado de Tamaulipas.

VI.- ADUANA DE MONTERREY. Con sede en el Municipio de Mariano Escobedo, en el Estado de Nuevo León.

De esta Aduana dependen el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de Monterrey "Del Norte", así como las Sección Aduanera del Aeropuerto Internacional "Mariano Escobedo", del municipio de Apodaca, en el mismo Estado de Nuevo León.

62.ddd.- Para el caso de la Administración Regional de Aduanas de Occidente.

Esta Administración (ver **ANEXO-CINCO**) tiene su sede en la Ciudad de Guadalajara, en el Estado de Jalisco y con la circunscripción territorial en los estados de Jalisco, Sinaloa, Colima, Nayarit y Baja California Sur, la cual cuenta operativamente con las siguientes Aduanas, Secciones Aduaneras y Aeropuertos Internacionales.

I.- ADUANA DE MANZANILLO. Con sede en la Ciudad de Manzanillo, en el Estado de Colima.

Dependen de esta Aduana, el Aeropuerto Internacional "Playa de Oro" en la Ciudad de Manzanillo, en el Estado de Colima.

II.- ADUANA DE GUADALAJARA. Con sede en la Ciudad de Guadalajara, en el Estado de Jalisco.

De esta Aduana dependen, las Secciones Aduaneras del Aeropuerto Internacional "Miguel Hidalgo y Costilla" en el municipio de Tlajomulco y la de "Puerto Vallarta" en el municipio del mismo nombre, ambas en el Estado de Jalisco.

III.- ADUANA DE MAZATLAN. Con sede en la Ciudad de Mazatlán, en el Estado de Sinaloa.

De esta Aduana, el Aeropuerto Internacional "General Rafael Buelna" en la Ciudad de Mazatlán y las Secciones Aduaneras de "Topolobambo", el municipio de Ahome, y la del Aeropuerto Internacional "Culiacán", municipio del mismo nombre en el Estado de Sinaloa.

IV.- ADUANA DE LA PAZ. Con sede en la Ciudad de la Paz, en el Estado de Baja California Sur.

De esta Aduana dependen, el Aeropuerto Internacional de la Paz "General Manuel Márquez de León" y las Secciones Aduaneras de "San José de los Cabos" ubicada en el Aeropuerto Internacional "Los Cabos"; la de "Cabo San Lucas, las dos en el municipio de Los Cabos, la de "Santa Rosalía", la de "Loreto" y la de "Guerrero Negro" en el municipio de Loreto, todas ellas ubicadas en el Estado de Baja California Sur.

63.ccc.- Para el caso de la Administración Regional de Aduanas del Centro.

La sede de esta Administración (ver ANEXO-SEIS) se encuentra en la Ciudad de Querétaro en el Estado del mismo nombre y con la circunscripción territorial en los Estados de Querétaro, Guanajuato, Aguascalientes, San Luis Potosí, Zacatecas, Michoacan e Hidalgo, la cual cuenta operativamente con las siguientes Aduanas, Secciones Aduaneras y Aeropuertos Internacionales.

I.- ADUANA DE LÁZARO CÁRDENAS. Con sede en la Ciudad de Lázaro Cárdenas en el Estado de Michoacan.

II.- ADUANA DE QUERETARO. Con sede en la Ciudad de Querétaro en el Estado del mismo nombre.

Dependen de esta Aduana, la Sección Aduanera de Exportación ubicada en la Ciudad de Celaya, Estado de Guanajuato y la Sección Aduanera de exportación por vía aérea y terrestre, ubicada en el Aeropuerto "General Francisco J. Mújica" de la Ciudad de Morelia, en el Estado de Michoacán.

III.- ADUANA DE AGUASCALIENTES. Con sede en la Ciudad de Aguascalientes en el Estado del mismo nombre.

De esta Aduana dependen, el Aeropuerto Internacional de la ciudad de Aguascalientes "Lic. Jesús Terán", en el Estado del mismo nombre; la Sección Aduanera de importación por vía aérea y de exportación, ubicada en el Aeropuerto Internacional "Ponciano Arriaga", municipio de Soledad de Graciano Sánchez en el Estado de San Luis Potosí; la Sección Aduanera de importación por la vía aérea y de exportación, ubicada en el Aeropuerto Internacional del "Bajío" en el municipio de Silao, y la Sección Aduanera de importación por vía aérea y de exportación ubicada en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de Zacatecas, "General Leobardo C. Ruiz", en el municipio de Calera de Vicente Rosales.

64.fff.- Para el caso de la Administración Regional de Aduanas del Golfo Pacífico.

Esta Administración (ver ANEXO-SIETE) tiene su sede en la Ciudad de Veracruz, en el Estado del mismo nombre y con circunscripción territorial en los estados de Veracruz y Oaxaca, inclusive de la que corresponda a las Aduanas de Tampico y Altamira, ambas en el Estado de Tamaulipas, la cual cuenta operativamente con las siguientes Aduanas, Secciones Aduaneras y Aeropuertos Internacionales:

I.- ADUANA DE ALTAMIRA. Con sede en la Ciudad de Altamira, en el Estado de Tamaulipas.

II.- ADUANA DE TAMPICO. Con sede en la Ciudad de Tampico. Depende de esta Aduana, El Aeropuerto Internacional "Francisco Javier Mina" en la Ciudad de Tampico en el Estado de Tamaulipas.

III.- ADUANA DE TUXPAN. Con sede en la Ciudad de Tuxpan en el Estado de Veracruz.

IV.- ADUANA DE VERACRUZ. Con sede en la Ciudad de Veracruz en el Estado del mismo nombre

De esta Aduana depende el Aeropuerto Internacional "General Heriberto Jara" en la Ciudad de Veracruz en el Estado del mismo nombre.

V.- ADUANA DE COATZACOALCOS. Con sede en la Ciudad de Coatzacoalcos en el Estado de Veracruz.

VI.- ADUANA DE SALINA CRUZ. Con sede en la Ciudad de Salina Cruz en el Estado de Oaxaca.

Dependen de esta Aduana, el Aeropuerto Internacional de Santa María Huatulco "Bahías de Huatulco" y la Sección Aduanera de "Puerto Ángel" en el municipio de Pochutla, así como la Sección Aduanera de importación por vía aérea y de exportación, ubicada en el Aeropuerto Internacional "Xoxocotlán" de la Ciudad de Oaxaca, en el propio Estado de Oaxaca.

65.ggg.- Para el caso de la Administración Regional de Aduanas del Sur.

La sede de esta Administración (ver ANEXO-OCHO) se encuentra ubicada en la Ciudad de Mérida en el Estado de Yucatán y con la circunscripción territorial en los estados de Quintana Roo, Chiapas, Tabasco, Yucatán y Campeche, la cual cuenta operativamente con las siguientes Aduanas, Secciones Aduaneras y Aeropuertos Internacionales:

I.- ADUANA DE LA CIUDAD DEL CARMEN. Con sede en la Ciudad del Carmen, en el Estado de Campeche.

Dependen de esta Aduana los Aeropuertos Internacionales de Villa Hermosa Tabasco "Capitán Piloto Aviador Carlos Robirosa" y en el de Campeche "Ing. Alberto Acuña Ongay", en la Ciudad de Campeche y las Secciones Aduaneras de "Frontera", en el municipio de Centla, y de "Campeche", en el municipio de Lerma, en los Estados de Tabasco y Campeche respectivamente.

II.- ADUANA DEL PROGRESO. Con sede en la Ciudad de Progreso, en el Estado de Yucatán.

De esta Aduana dependen, la Sección Aduanera del Aeropuerto Internacional de Mérida "Lic. Manuel Crescencio Rejón", en el Estado de Yucatán.

III.- ADUANA DE CANCÚN. Con sede en la Ciudad de Cancún, en Estado de Quintana Roo.

Dependen de esta Aduana, el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de Cancún "Cancún", y las secciones Aduaneras "Isla Mujeres", municipio del mismo nombre "Puerto Morelos" municipio de Benito Juárez y la ubicada en el Aeropuerto Internacional "Cozumel" en este municipio, Estado de Quintana Roo.

IV.- ADUANA DE SUBTENIENTE LÓPEZ. Con sede en la población de Subteniente López en el Estado de Quintana Roo.

Depende de esta Aduana el Aeropuerto Internacional "Chetumal" en la Ciudad del mismo nombre, Estado de Quintana Roo.

V.- ADUANA DE CIUDAD HIDALGO. Con sede en la Ciudad Hidalgo, en el Estado de Chiapas.

De esta Aduana dependen el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de Tapachula "Tapachula", y las Secciones Aduaneras de "Ciudad

Talismán", en el municipio de Tuxtla Chico "Tapachula" y "Puerto Madero" en el municipio de Tapachula, y "Ciudad Cuauhtemoc" en el municipio de Comalapa, todos en el Estado de Chiapas.

66.hhh.- Para el caso de la Administración Regional de Aduanas Metropolitana.

Esta Administración (**ver ANEXO-NUEVE**) tiene su sede en la Ciudad de México D.F., y con la circunscripción territorial de la propia Ciudad de México D.F., y en los Estados de México, Puebla, Guerrero, Morelos y Tlaxcala, la cual cuenta operativamente con las siguientes Aduanas, Secciones Aduaneras y Aeropuertos Internacionales:

I.- ADUANA DE ACAPULCO. Con sede en la Ciudad de Acapulco en el Estado de Guerrero.

Dependen de esta Aduana, el Aeropuerto Internacional "General Juan N. Alvarez" en la Ciudad de Acapulco, Estado de Guerrero y la Sección Aduanera de "Zihuatanejo", ubicada en el Aeropuerto Internacional "Ixtapa Zihuatanejo" en el municipio del mismo nombre en el Estado de Guerrero.

II.- ADUANA DE PUEBLA. Con sede en la Ciudad de Puebla, en el Estado del mismo nombre.

De esta dependen el Aeropuerto Internacional "Hermanos Serdán", en el Estado de Puebla y las Secciones Aduaneras de exportación de "Tlaxcala" en el municipio de Atlancatepec y "Cuernavaca" en el municipio de Jiutepec en los Estados de Tlaxcala y Morelos respectivamente.

III.- ADUANA DE TOLUCA. Con sede en la Ciudad de Toluca, en el Estado de México.

De esta Aduana depende el Aeropuerto Internacional de Toluca "Lic. Adolfo López Mateos" en el Estado de México.

IV.- ADUANA DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO. Con sede en el perímetro del propio Aeropuerto denominado "Lic. Benito Juárez", en la Ciudad de México D.F.

Dependen de esta Aduana, las Secciones Aduaneras denominadas "Satélite", para importación y exportación por vía aérea, misma que se encuentra ubicada en el lado sur de las instalaciones del propio Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, y la del "Centro Postal Mecanizado", por vía postal y por tráfico aéreo, ubicada en el lado norte del mismo Aeropuerto, ambas dentro de las instalaciones del propio Aeropuerto.

V.- ADUANA DE MÉXICO. Con jurisdicción en el perímetro de la Ciudad de México, excepto al que corresponda al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

Dependen de esta Aduana, la Sección Aduanera para el Despacho por vía postal del "Distrito Federal", así como la Sección Aduanera de importación y exportación de contenedores de "Pantaco", ambas en la Ciudad de México.

67.bb.- Tipos de Aduanas en el marco de la Ley Aduanera.

Originalmente las aduanas funcionaron desde sus inicios en los puertos marítimos de entrada y salida del país aduanas **interiores y aeroportuarias**, en el sentido de que desde el punto de vista y en determinados lugares de sus fronteras terrestres por los que se canalizaba el tráfico de mercaderías, pero debido al evidente e incontrolable adelanto de la tecnología y al creciente intercambio comercial, se ha venido desarrollando con gran auge el transporte de mercancías vía aérea y a través de otros medios de transportación, y no sólo en México sino en todo el mundo.

El acceso inicial de mercancías provenientes del exterior se dio en nuestro país por la vía marítima, tanto en los puertos del Océano

Atlántico como del Océano Pacífico, apareciendo así las Aduanas Marítimas.

Las Aduanas se establecen en los lugares de acceso permitidos por el Poder Público. Si recorremos los miles de kilómetros que tenemos de frontera con los Estados Unidos de Norte América y empezando por el noroeste de nuestro país, vamos a encontrar a una primera Aduana en la Ciudad de Tijuana, después en la Ciudad de Tecate, más adelante en Mexicali, luego en San Luis Rio Colorado, en Sontoya, en Nogales, en Ciudad Juárez, en Colombia, Nuevo Laredo, etc, hasta llegar así por la línea divisoria al otro extremo en el Golfo de México, donde se encuentra la Aduana de Matamoros. En cada uno de los lugares de acceso al territorio nacional sobre la línea fronteriza, se encuentra establecida una Aduana que por el lugar de su ubicación se clasifican como Aduanas Fronterizas; en esta misma clasificación se encuentran las establecidas en los límites de nuestro país con la República de Guatemala y Belice en los Estados de Chiapas y Quintana Roo.

Las Aduanas que auxilian a las Aduanas marítimas, aeroportuarias y fronterizas, para agilizar la carga de trabajo, son las aduanas interiores y a las cuales todas las mercancías le llegan vía terrestre, generalmente se presentan donde existe industria o comercio de gran importancia.

En la actualidad surcan en el cielo de todo el mundo, en una competencia comercial desenfrenada, aeronaves de todas las naciones, las cuales no sólo transportan pasajeros, sino también grandes cantidades de carga. Estas aeronaves realizan el llamado tráfico aéreo en los lugares señalados por el Poder Público y que son los conocidos como Aeropuertos Internacionales, y ahí para facilitar el manejo de la carga y el despacho de la misma, se han establecido las clasificadas como **Aduanas Aéreas o Aduanas Aeroportuarias.**

Ahora bien, dentro del extenso contenido de disposiciones en materia aduanera, nos encontramos que la Ley Aduanera, regula de una manera

expresa, sólo cuatro tipos de Aduana, las cuales son: las aduanas marítimas, las fronterizas, **las interiores y las aéreas.**

A manera de ejemplo mencionaremos que los artículos de la Ley Aduanera que señalan expresamente los tipos de aduana son: el artículo 7, 15, 66 y 115.

En el caso del artículo 7, manifiesta que las mercancías podrán introducirse al territorio nacional o extraerse del mismo, a través de los tráficos marítimos, terrestre, aéreo, fluvial o postal. De acuerdo a lo anterior, interpretando el contenido del propio artículo, nos indica cuales serán las características de los medios de conducción de las mercancías, por lo tanto, el lugar de recepción o extracción de mercancías, tendrá que ser habilitado para el tráfico que realicen los medios transporte; y aquí estamos hablando de barcos, medios de conducción terrestre (trailers, camiones, ferrocarriles, los cuales regularmente transportan las mercancías a través de contenedores) y aviones, lo cual hace suponer la existencia de aduanas marítimas, fronterizas o terrestres y **aeropuertarias.** Respecto a **las aduanas interiores,** éstas, coadyuvan al desahogo del excesivo conglomerado de operaciones aduaneras que realizan todas las anteriores aduanas.

Respecto del artículo 15, establece que las mercancías quedarán en depósito ante la aduana o en los recintos fiscales destinados a este objeto, con el propósito de destinarlas a un régimen aduanero, pero siempre y cuando se trate de aduanas marítimas o aéreas.

El artículo 66, señala una excepción, respecto del desistimiento de un régimen aduanero, pues indica que tratándose de exportaciones que se realicen en aduanas aéreas o marítimas, el desistimiento, procederá inclusive, después de que se haya activado el mecanismo de selección aleatoria.

Por último, en el artículo 115, **le confiere al Poder Ejecutivo Federal, la facultad de establecer o suprimir aduanas fronterizas, interiores y marítimas.** Contrario a lo establecido por los artículos anteriores, el 115, **no menciona a las aduanas aéreas,** pero si existen

infinidad de disposiciones que regulan a las aduanas aeroportuarias, llegando inclusive a existir de hecho la Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, la cual además cuenta con una Sección Aduanera llamada "Satélite".

Por lo tanto a las Aduanas las podríamos clasificar en Aduanas Marítimas, Fronterizas o Terrestres, Interiores y Aeroportuarias o Aéreas.

68.aaa.- Las Aduanas Marítimas.

Por lo que respecta a la circunscripción territorial de las Aduanas Marítimas del país, se delimita por una franja territorial de cincuenta kilómetros paralela al litoral. También tiene jurisdicción en las playas marítimas y en la zona marítimo-terrestre, así como en las aguas interiores, mar territorial y zona económica exclusiva, situadas frente al litoral, incluyendo a las islas adyacentes.

Las aduanas marítimas que colindan con la frontera del sur del país, siguiendo la línea divisoria internacional con los países de Guatemala y Belice, tendrán una jurisdicción en una franja fronteriza, de veinte kilómetros paralela a dicha línea internacional.

Actualmente en México se encuentran las siguientes aduanas marítimas; Ensenada Baja California; La Paz Baja California Sur; Guaymas Sonora; Mazatlán Sinaloa; Manzanillo Colima; Lázaro Cárdenas Michoacán; Acapulco Guerrero; Salina Cruz Oaxaca; Tampico Tamaulipas; Tuxpan, Veracruz y Coatzacoalcos Veracruz; Ciudad del Carmen Campeche; Progreso Yucatán; y Cancún Quintana Roo.

Reiterando, diremos que el tráfico marítimo es el primero en existir y en promover el comercio a nivel internacional, es por ello, que las aduanas marítimas son las primeras en aparecer. Es el tráfico por excelencia y el cual debe continuar, debido a su gran importancia..

69.bbb.- Las Aduanas Fronterizas.

En el caso de la circunscripción de las aduanas fronterizas o terrestres del país, ésta se delimita por una franja de veinte kilómetros paralela a la línea divisoria internacional.

Las aduanas fronterizas establecidas en México son las siguientes: la de Matamoros Tamaulipas; Ciudad Reynosa, Ciudad Miguel Alemán y Nuevo Laredo Tamaulipas; Colombia Nuevo León; Piedras Negras Coahuila; Ciudad Acuña Coahuila; Ojinaga Chihuahua; Ciudad Juárez, General Rodrigo M. Quevedo (Puerto Palomas) Chihuahua; Agua Prieta, Naco, Nogales, Sonoyta y San Luis Rio Colorado Sonora; Mexicali, Tecate y Tijuana Baja California; Ciudad Hidalgo Chiapas; y Subteniente López Quintana Roo.

Las aduanas fronterizas fueron históricamente las segundas en aparecer en México. Las operaciones de comercio internacional por vía terrestre son innumerables y requieren de organismos públicos eficientes para cumplir en forma el "cometido aduanero".

70.ccc.- Las Aduanas Interiores.

El Gobierno federal tomo la decisión de establecer este tipo de aduanas, dentro de su propio territorio, y no dentro del concepto clásico de lo que debe ser una Aduana (por algunos es considerada como el punto de acceso a un país determinado).

Seguramente y por razones de tipo político y económico y quizás muchas otras, determinaron por Decreto, en la segunda mitad del siglo inmediato anterior, se estableciera en la Ciudad de México una aduana interior de despacho aduanero, y sirve como ejemplo, la de México en el Distrito Federal y la zona conurbada (*supra*, 66.hhh), ha representado históricamente el centro de la vida política, social y económica del país, es así que las aduanas interiores cumplen con una misión importante para la población radicada en el Distrito Federal y área conurbada.

Las aduanas interiores por su lugar de ubicación, no corresponden al lugar de acceso de las mercancías, pues como su nombre lo indica, se encuentran en el interior del territorio nacional, en lugares donde las mercancías no llegan de una manera directa del extranjero, sin embargo cumplen con la función de facilitar los trámites aduanales sin necesidad de hacerlo en las aduanas marítimas, fronterizas o aeroportuarias.

En nuestro país contamos con las siguientes aduanas interiores; la de México, D.F.; la de Guadalajara; la de Torreón; la de Monterrey; la de Querétaro; la de Toluca; la de Chihuahua; la de Aguascalientes; y la de Puebla.

71.ddd.- Aduanas Aeroportuarias (a manera de introducción).

El objeto de estudio de este trabajo de tesis, esta en relación al problema de la constitucionalidad de algunas unidades administrativas, como es el caso de las Aduanas Aeroportuarias (y también de las Aduanas Interiores), esto no obsta para considerarlas como una especie de aduana bajo el criterio de la Ley, lo que permite tener el argumento necesario, de que su situación expresa en la ley y en otras disposiciones inferiores, contravienen los principios constitucionales (*supra*, Cap. Uno) e (*infra*, Cap. Cuatro).

Empero en nuestro país de acuerdo con la organización administrativa aduanal que nos rige y a través de diversas disposiciones normativas, existe en la actualidad "de manera legal" sólo una Aduana Aeroportuaria o aérea, la cual se encuentra establecida en el Distrito Federal, y recibe el nombre de "Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México". Cabe destacar que los Aeropuertos Internacionales son llamados así, porque a ellos pueden arribar aeronaves de otros países directamente y también salir del territorio nacional directamente; así como su carga que puede consistir en efectos, mercancías o personas. Es importante precisar que existen más aeropuertos internacionales en nuestro país, pero estos no son considerados como Aduanas Aeroportuarias, sino como Secciones

Aduaneras, puesto que cuentan con personal aduanero y de vigilancia para el despacho de carga aérea internacional, interviniendo en la revisión incluso de lo que lleven consigo los pasajeros en su equipaje; este personal aduanal depende siempre de la Aduana dentro de cuya jurisdicción se encuentre el aeropuerto internacional considerado como Sección Aduanera.

De lo anterior se desprende que la única Aduana Aeroportaria o aérea se encuentra ubicada en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México denominado "Lic. Benito Juárez".

CAPITULO CUATRO

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA IMPORTANCIA DE LA ADECUACIÓN CONSTITUCIONAL, EN EL ENTORNO DE LAS ADUANAS INTERIORES Y AEROPORTUARIAS.

Sumario

72.A) El cometido aduanero mexicano, en el marco de la Teoría General de los Cometidos del Poder Público, 73.a) Naturaleza jurídica del cometido aduanero, como cometido esencial del Poder Público, 74.b) La importancia del cometido de policía en el cometido aduanero, 75.c) El principio de juridicidad (*lato sensu*) en relación a la jerarquía normativa, 76.aa) Las autoridades aduaneras ante el principio de juridicidad y la discrecionalidad, **77.B) Algunos criterios de distinción entre la anticonstitucionalidad y la inconstitucionalidad,** 78.a) Consideración conceptual de la inconstitucionalidad: (una adecuación a la normatividad del cometido aduanero), **79.C) Aspectos importantes de las aduanas interiores y aeroportuarias, en la modernidad del actual sistema aduanero mexicano,** 80.a) Ley Aduanal de 1935, 81.b) Código Aduanero de 1951, 82.c) Evolución de la modernidad aduanera 1948-1994, **83.D.- La adecuación en el marco de la Constitución Política Federal (caso concreto las aduanas interiores y aeroportuarias),** 84.a) Su adecuación en el marco de la regla subordinada, 85.b) Su inadecuada regulación en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

72.A.- El cometido aduanero mexicano, en el marco de la Teoría General de los Cometidos del Poder Público.

En el campo de la Administración Pública centralizada, hemos observado que es de vital importancia, la debida ejecución de los cometidos del Poder Público, especialmente por las autoridades debidamente facultadas para ello; y en el caso de nuestro trabajo de tesis, hemos puesto un significativo interés por el cometido aduanero, el cual para tratar de definirlo, es preciso recurrir a su teoría, desarrollada en nuestro país por CORTIÑAS-PELAÉZ (¹⁰⁶), entendidos éstos, como las actividades o "tareas concretas"; una obligación impuesta a la Administración; y dentro de estos cometidos encontramos a los esenciales, definidos como: "las tareas estratégicas concretas, en función administrativa y mediante actos de autoridad o imperio, insusceptible de toda concesión a particulares, en régimen estricto de Derecho Público, y cuyos destinatarios se encuentran frente a ellas en calidad de súbditos" (¹⁰⁷).

Ahora bien, es importante mencionar que el cometido aduanero mexicano, se halla inmerso en los cometidos esenciales, puesto que su concretización, implica la emisión de variados y complejos "actos jurídicos", así como de "operaciones materiales", con la exclusividad del Poder Público en "función administrativa", todo ello constreñido a un régimen estricto de Derecho Público.

De este modo el cometido aduanero, es aquella actividad o "tarea concreta" impuesta a la Administración por la Constitución y demás reglas subordinadas en el marco de lo aduanero, en relación a lo hacendario, tendientes a fiscalizar y controlar la importación de mercancías al territorio nacional o bien la exportación de la mismas. Dicha fiscalización y control es llevada a cabo mediante actos de soberanía y la ejecución de operaciones materiales, en cumplimiento y ejecución del ordenamiento jurídico aduanero y complementado por

(¹⁰⁶) CORTIÑAS-PELAÉZ, et allos, op. cit. [Nota (4)], p.60.

(¹⁰⁷) Idem, p.63.

normas subordinadas aplicables al caso concreto, sin la posibilidad de su concesionabilidad a los particulares.

73.a.-Naturaleza jurídica del cometido aduanero, como cometido esencial del Poder Público.

Por lo que hace al cometido aduanero y parafraseando con CORTIÑAS-PELAÉZ, el estudio de su naturaleza jurídica implica las siguientes premisas (¹⁰⁸):

Primero.- En su ejercicio la Administración ostenta facultades soberanas más intensas, que en relación a los demás cometidos (servicio público, sociales y privados), puede imponer incluso prestaciones personales, limitando la libertad de los individuos o exigir aportaciones pecuniarias.

Segundo.- La violación de las normas que regulan a los cometidos esenciales o bien su incumplimiento, pueden motivar sanciones más severas de Derecho público estricto.

Tercero.- Los destinatarios de estos cometidos esenciales se hallan frente a la administración de manera diferente a la que tienen respecto de los demás cometidos del Poder Público (usuarios, beneficiarios o clientes), es decir, se hallan en la calidad de súbditos. Para ilustrar la complejidad de estas proposiciones, es necesario adecuarlo a nuestro tema de tesis, mencionando los siguientes planteamientos:

Respecto del **primer punto**, la naturaleza jurídica del cometido aduanero (*supra*, 9.dd.) se refleja en su ejecución con rasgos intensos de imperiosidad en cuanto a su cumplimiento y ejecución, destacando de entre otros, los siguientes:

° La obligación de los mexicanos para contribuir con el gasto público tanto de la Federación como de los Estados y municipios.

(¹⁰⁸) *Idem*, p. 65 y 66.

- ° La exigencia de ser mexicano por nacimiento para desempeñar las funciones de agente aduanal.
- ° La facultad del Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, así como para **establecer contribuciones al comercio exterior** y para expedir todas las leyes que sean necesarias, a efecto de cumplir con todas las facultades encomendadas a los Poderes de la Unión.
- ° La facultad del Presidente de la República para dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, y **la de habitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas**, designando su ubicación, así como la facultad extraordinaria para modificar las tasas de importación o de exportación.
- ° En relación con nuestro objeto de tesis, destacaremos que el Ejecutivo Federal tiene facultad **“para establecer o suprimir aduanas fronterizas, interiores y marítimas”**, así como señalar su ubicación y facultades, que se concretizan con el auxilio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien a su vez se encuentra facultada **para señalar la circunscripción territorial de las aduanas**, asimismo deberá verificar que tanto la importación como la exportación de mercancías se lleven a cabo conforme a lo establecido por la Ley Aduanera.
- ° Por lo que respecta a los intermediarios entre el fisco y el contribuyente (importador o exportador), se podrán expedir patentes de **agentes aduanales**, quienes serán los encargados de realizar todos los trámites necesarios ante las autoridades aduaneras, cuidando que no se dañe o se lesione el interés fiscal de la Nación.

Como podemos apreciar, todas estas facultades se encuentran de manera expresa tanto en la Constitución Política Federal, como en las

demás normas subordinadas a ésta, todas ellas encaminadas a dar un debido cumplimiento en la ejecución del cometido aduanero.

Respecto del **segundo punto**, señalaremos que en este cometido existen principalmente multas de carácter pecuniario, sanciones consistentes en arrestos o privación de la libertad, así como la **suspensión o cancelación de patente de agente aduanal**.

° Un aspecto importante es el de la revisión de documentos que acreditan la legal internación o extracción del país, mediante la operación material denominada "reconocimiento aduanero" ya que este aspecto, tanto el importador, exportador y el agente aduanal o terceros responsables solidarios (apoderado aduanal), pueden caer en responsabilidad al no acreditar la documentación fehaciente de las mercancías (*iiii*).

Finalmente y en relación al **tercer punto**, es evidente que la posición de los destinatarios de los cometidos esenciales, se halla frente a la Administración en la calidad de súbditos, presentándose relaciones de supeditación a las reglas de Derecho público, tal es el caso de los pasajeros internacionales, independientemente de los importadores, exportadores, agentes aduanales o apoderados aduanales, quienes se encuentran en el supuesto de la importación o exportación de mercancías (pero sin ánimo de lucro y para uso personal), se encuentran ante la obligación de soportar las revisiones fiscales, a

(*) Hoy en día se ha puesto muy de moda que para sancionar las prácticas desleales al comercio internacional, se **pretexto** de que los industriales mexicanos estén en condiciones de jugar en un terreno parejo con sus competidores extranjeros, particularmente con los Asiáticos y no enfrentar la fuerte competencia de productos de igual o menos calidad, pero a precios muy por debajo de los internos, se ha visto necesaria la aplicación de los llamados "certificados de origen", el cual es considerado como un mecanismo de defensa para algunos sectores productivos del país. Es decir se trata de medidas que buscan a toda costa la "triangulación de mercancías" que pretenden ingresar al país mediante prácticas desleales al comercio; esta triangulación se refiere a que dichos productos evitaban el pago de la sanción establecida, siendo exportados y reetiquetados por empresas de países no afectadas con la determinación **antidumping**.

efecto de que no se evada el cumplimiento de la Ley, y en donde el Poder Público se encuentra en la calidad de ente soberano.

74.b.-La importancia del cometido de policía en el cometido aduanero.

El Estado contemporaneo permite constatar que el concepto de policía ha tomado gran significación, llegando incluso hasta caracterizar al Estado en todas sus relaciones con el súbdito, es por ello que es importante precisar el concepto correcto de policía, en este sentido Otto MAYER, la define como "la actividad del Estado que tiene por fin la defensa del buen orden de la cosa pública, mediante los recursos del poder de la autoridad, contra las perturbaciones que las existencias individuales pueden ocasionar." (¹⁰⁹)

Pero más valioso es entender a dicho concepto, como uno de los cometidos esenciales clásicos; dentro de esta perspectiva, el cometido de policía en el sentir de SÁNCHEZ-GÓMEZ es: "aquella actividad concreta tendiente a prevenir o impedir los delitos antes de su exteriorización, defender el orden público en el sentido tradicional como "orden de la calle", como normal desenvolvimiento de la vida colectiva (normal funcionamiento de las instituciones públicas, privadas, y el libre y pacífico ejercicio de los derechos individuales, políticos y sociales reconocidos en las leyes) (¹¹⁰).

De esta manera, podemos apreciar que el cometido de policía tiene una importante intervención en la ejecución del cometido aduanero, puesto que nos encontramos con diversas disposiciones para a prevenir o impedir la ejecución de delitos de carácter fiscal, así como evitar las infracciones al ordenamiento jurídico aduanero; para ello las autoridades aduaneras cuentan con facultades diversas, tales como:

(¹⁰⁹) MAYER, Otto, *Derecho Administrativo Alemán*, Edit., de Palma, t II, Buenos Aires 1982, p.3.

(¹¹⁰) SÁNCHEZ-GÓMEZ, José Eulalio, "Seguridad Pública y Urbanismo", en SERRANO-MIGALLÓN, Fernando, *Desarrollo Urbano y Derecho*, Edit. Plaza y Valdés, México, 1988, pp.336 y 33

- ° Inspeccionar y vigilar permanentemente el manejo, transporte o tenencia de las mercancías importadas o exportadas, tanto en los recintos fiscales como en las recintos fiscalizados.
- ° Verificar durante el transporte de las mercancías su legal internación, extracción o tenencia de las mismas, **incluyendo la vigilancia aérea.**
- ° Establecer sellos o marbetes especiales para las mercancías o sus envases, destinados a las franjas fronterizas.
- ° Ordenar practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en aeronaves y embarcaciones.
- ° Ordenar y practicar el embargo precautorio de las mercancías con el objeto de garantizar el interés fiscal.
- ° Informar a la Procuraduría Fiscal de la Federación, cuando tengan conocimiento de que las actuaciones de las unidades administrativas, adscritas, puedan constituir delitos fiscales o delitos de los servidores públicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el desempeño de sus actividades.

Todas estas facultades son llevadas a cabo, en cada una de las aduanas o secciones aduaneras del país, según sea el caso, ya que es a través de la aduana donde se realiza el control del tráfico de mercancías que sean internadas o extraídas del país, además de vigilar que se cumplan con todas las disposiciones legales a que deban someterse dichas mercancías.

75.c.- El principio de juridicidad (tato sensu) en relación a la jerarquía normativa.

La utilización de este principio, es poco empleado por las juristas, pero nosotros consideramos que es muy importante tratar de exponerlo, por lo que intentamos definir al principio de juridicidad, como los preceptos o disposiciones de estricto derecho público, que

conducen a la exigencia del debido cumplimiento de la norma jurídica (sea constitucional, secundaria, reglamentaria o ulterior), mediante las facultades otorgadas a las autoridades administrativas, todo ello en función con el jerárquico normativo. Con lo anterior, afirmamos, que es necesaria una debida aplicación de las normas jurídicas, compelidas en una jerarquía normativa previamente existente, las cuales pese a estar contenidos en la Constitución Política (Federal o estatales), leyes o reglamentos, en ocasiones no son respetados, originándose así un rompimiento con todo el orden normativo, por ello es preciso, exigir de cada autoridad administrativa el debido cumplimiento de las facultades que se le han atribuido, sea en el plano constitucional, legal o reglamentario, sin olvidar otras reglas (^{III}) subordinadas a las anteriores (*supra*, 26.D),

76.aa.- Las autoridades aduaneras ante el principio de juridicidad y las discrecionalidad.

Es obvio que en nuestro Derecho positivo, existe la posibilidad de que las autoridades se manejen en la línea de la discrecionalidad, entendida ésta como la "libre apreciación" de la autoridad para aplicar la norma jurídica al caso concreto.

Empero debemos enfatizar que la discrecionalidad en sentido amplio, no tiene cabida en nuestro Derecho nacional, por lo tanto y en materia aduanera podemos establecer lo siguiente:

- I) En el Derecho aduanero mexicano y con soporte en los criterios del Estado de Derecho, la autoridad no puede hacer más de aquello que lo que la norma jurídica le indica.
- II) Existen reglas jurídicas que le permiten a la autoridad, manejarse con cierta libertad de acción; en este caso nos encontramos ante el

^(III) Cfr., Artículo 92 constitucional, respecto de los acuerdos, ordenes, decretos, así como en lo doctrinal en el sentido de lo "parareglamentario".

principio de la "discrecionalidad reglada". Para este caso y con excepción al principio de juridicidad, está la "función legislativa derivada" del Ejecutivo Federal, con aprobación del Congreso de la Unión o del Senado (artículos 131 y 133 constitucionales).

En sentido contrario, y por virtud de las experiencias en la práctica aduanera tenemos que:

UNO.- Existen casos en que la autoridad aduanera trata de imponer criterios personales, considerándolas como supletorias de la Ley Aduanera, derogando artículos de la misma, para que puedan operar las denominadas "reglas de carácter general"

DOS.- En otros casos, se emiten disposiciones que se contraponen, respecto de decisiones de autoridades del mismo rango jerárquico, esto, debido a que sobrepasan el poder discrecional conferido a las mismas; pero aún más, pese a que en materia de aduanas, existe una limitación constitucional respecto a que sólo deben existir aduanas marítimas y fronterizas, se manifiestan diversas disposiciones jurídicas, facultando a las autoridades aduaneras para ejercer las mismas, en aduanas aeroportuarias e interiores, las cuales como ya lo hemos repetido (*supra*, 51.a y 71.dd.) no existen a nivel constitucional.

TRES.- Es importante se aplique el "principio de juridicidad", pues no basta con que las facultades dadas a las autoridades aduaneras existan en la Constitución, en las leyes o en los reglamentos, sino lo más importante, es que éstas, cumplan únicamente con los criterios de normativos preexistentes, sin rebasarlos, lo cual nos conduciría a un eficaz cumplimiento del cometido aduanero.

77.B.- Algunos criterios de distinción entre la anticonstitucionalidad y la inconstitucionalidad.

En nuestros epígrafes referentes a la Constitución (*supra*, 5.b. a 8.cc.) hemos hecho especial énfasis a la importancia que tiene la Constitución como norma

de jerarquía suprema de nuestro Derecho nacional; es por ello que insistimos al decir que **la Constitución General de la República tiene de manera inherente la característica de suprema constitucional, lo cual implica, también, que ésta es el fundamento de las normas jurídicas que emanan de ella, situación que la convierte en la cúspide de la jerarquía normativa del país.** En este sentido también señalamos que las normas secundarias deben ajustarse fielmente a los lineamientos constitucionales, para que puedan gozar de validez formal, de lo contrario se refutarían como leyes inconstitucionales; y es aquí donde se pretende hacer una distinción entre dos términos que van relacionados con las contradicciones y transgresiones a los preceptos constitucionales, ya sea por leyes, o normas ulteriores del ordenamiento jurídico, en consecuencia, se habla de la anticonstitucionalidad y de la inconstitucionalidad, para lo cual precisamos algunos criterios de distinción.

La idea de anticonstitucionalidad y de inconstitucionalidad, también ha tenido cierta dificultad para definir ambos términos, pero sin lugar a dudas existen ciertas características que tratan de diferenciarlas, tal es el caso que por anticonstitucionalidad se entiende lo "que se opone o contraría a la Constitución" (¹¹¹), y por inconstitucionalidad lo "no conforme a la Constitución" (¹¹²), ésto, en términos jurídicos.

Ahora bien, en el sentir de Carlos MASCAREÑAS, "las leyes ordinarias del legislativo que vayan en contra de lo establecido por la constitución o ley fundamental se le denomina anticonstitucional" (¹¹³), pero también establece un criterio muy importante, al señalar que "toda actuación tanto por vía normativa como ejecutiva, que **vulneren o transgredan** a la Constitución o leyes fundamentales pueden refutarse como inconstitucionales" (¹¹⁴).

(¹¹¹) PALOMAR de Miguel, Juan, **Diccionario para Juristas**, Edit. Mayo, México, 1981, p.100.

(¹¹²) *Idem.*, p.323.

(¹¹³) MASCAREÑAS-E, Carlos, **Nueva Enciclopedia Jurídica**, Edit. Francisco Seix S.A., Barcelona 1987, p.184.

(¹¹⁴) *Ibidem.*

En el ámbito constitucional, nuestro autor BIDART-CAMPOS indica que todo "acto contrario a la constitución supone la anticonstitucionalidad... Y toda actuación que conlleve una alteración a la constitución se denomina inconstitucional." (¹¹⁵)

En la doctrina española la aportación por parte de RIBAS-MAURA, es que la anticonstitucionalidad se presenta cuando "... existe una contradicción entre la norma legal y la Constitución" (¹¹⁶), en lo referente a la inconstitucionalidad señala que se presenta cuando "determinado/s precepto/s legal/es infringen, algún o algunos artículos de la Constitución..." (¹¹⁷). Sin embargo, continúa afirmando que la inconstitucionalidad puede ser apreciada cuando "exista una identificación expresa del precepto legal cuestionado... y cuando exista identificación expresa del precepto constitucional infringido..." (¹¹⁸).

En México no existe una uniformidad de criterios para definir la anticonstitucionalidad y la inconstitucionalidad, es por ello, que generalmente se utiliza el término de inconstitucionalidad en la acepción de contrario a la Constitución (anticonstitucionalidad), pues, así es manejado por la mayoría de los autores constitucionales nacionales e inclusive por tesis jurisprudenciales emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (^{uuuuu})

(¹¹⁵) Cfr., BIDART-CAMPOS, Germán, Op. Cit. [nota (27)], p.211.

(¹¹⁶) Cfr., RIBAS-MAURA, Andrés, La Cuestión de la Inconstitucionalidad, Edit. Civitas, S.A., España 1991, p.80.

(¹¹⁷) Ibidem.

(¹¹⁸) Idem., p.125.

(^{uuuuu}) INCONSTITUCIONALIDAD DE ALGUNOS PRECEPTOS DE UNA LEY. La inconstitucionalidad de algunos preceptos de una ley emanan de la contrariedad entre ella y algún precepto constitucional. Tomo XXIX.- Torres, Antonio.- p.1,624.

INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES. ...incumbe también a la Suprema Corte de Justicia de la defensa de la Constitución en otro caso previsto por el artículo 105 de la propia Carta Magna. Conforme a esa norma, "corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten... entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos... "El artículo 133 de la Constitución... establece con firmeza la supremacía de la misma carta fundamental; pero no es fuente de competencia de la cual resulte la facultad de los tribunales federales, y, por tanto, de la Suprema Corte para declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una Ley. Obliga a los jueces de la Estados a proceder siempre conforme a la

Por último sólo haremos mención a los aspectos más importantes que revisten el entorno de la inconstitucionalidad, en este sentido, encontramos que para que una norma jurídica reciba tal imputación, es necesario que ésta haya transgredido los preceptos constitucionales.

Existe el supuesto de que cualquier acto de autoridad que vulnere las normas constitucionales, se presenta la inconstitucionalidad, la cual puede ser decretada por el pleno de la Corte, puesto que tanto las demás reglas subordinadas, como todos los actos de autoridad, deberán estar fundados en los principios constitucionales, respetando de igual forma la supremacía constitucional, por lo anterior reafirmamos que toda norma jurídica, como todo acto que vaya más halla de lo establecido en los lineamientos constitucionales, deberán considerarse como inconstitucionales, y por la tanto deberán de carecer de validez alguna.

Por lo que hace a la Corte Nacional, ésta tiene facultad para resolver o declarar respecto de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley o acto de autoridad, así como de cualquier acto que se oponga al debido cumplimiento de los preceptos constitucionales, siempre y cuando se satisfagan los siguientes requisitos:

- I.- Que sea a petición o a instancia de parte;
 - II.- Que se observe el procedimiento establecido por la Constitución y ley, o sea el juicio de amparo, y se oiga la defensa de la autoridad responsable.
- Es importante señalar que el Poder Judicial Federal al desempeñar la función jurisdiccional, del control constitucional, se erige en la porción orgánica competencial defensora del orden jurídico creado por la Ley fundamental; asimismo, el objetivo primordial y jurídico del control constitucional es la **protección y mantenimiento del orden constitucional.**

Por lo tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como máximo órgano del Poder Judicial Federal, se ocupa de salvaguardar los principios

Constitución, obligación que, por lo demás, no es tan sólo de estos funcionarios, sino de todas las autoridades, cuyos actos tienen la presunción de constitucionalidad...

Tomo LXXXIX, p. 775. Competencia 160/45. -Armenta Moisés.- 23 de julio de 1946. -Mayoría de 9 votos.

constitucionales, emitiendo actos jurídicos que reflejan la defensa del Derecho, cuando éste se interpreta y aplica indebidamente, transgrediendo el Estado de Derecho.

78.a.- Consideración conceptual de la inconstitucionalidad: (una adecuación a la normatividad del cometido aduanero).

Hemos mencionado, en repetidas ocasiones, lo vital e importante que es el respetar los preceptos establecidos por nuestra Constitución, la cual nos sirve como fundamento a la estructura jurídica que nos rige hoy día, todo ello reflejado en nuestro Estado de Derecho.

Atendiendo a lo anterior, nos referimos de manera concreta a nuestro objeto de estudio, que esta referido a la apreciación de que **las aduanas interiores y aeroportuarias son inconstitucionales**, puesto que a nivel constitucional sólo se regulan las aduanas marítimas y fronterizas (las cuales eran las únicas que existían cuando se promulgó nuestra Constitución General en 1917), establecidas en el vigente artículo 89 fracción XIII, el cual establece que la facultad del Presidente **“habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación”**.

Para nosotros **la inconstitucionalidad de las aduanas interiores y aeroportuarias es evidente**, en virtud de que la existencia de éstas, transgreden la “supremacía constitucional” y el criterio legal y reglamentario, van más allá de lo establecido por el precepto constitucional, en este caso el artículo y fracción citados, el cual es muy claro al establecer y regular tanto a las aduanas marítimas como a las fronterizas, y aquí no cabe el supuesto de que este artículo pueda ser ampliado o desarrollado, ya que los linemientos constitucionales son rectores, bases, columnas del ordenamiento jurídico, por lo que no es concebible que el legislador y las autoridades administrativas interpreten o tomen como base las aduanas marítimas y fronterizas, para crear otro tipo de aduanas totalmente diferentes como lo son las aduanas aeroportuarias e interiores.

Ahora bien, si las normas constitucionales son la base y/o el fundamento para crear otras normas inferiores a ella, estas tienen que ajustarse estrictamente a lo establecido por la Constitución; y es por ello que los preceptos constitucionales no son iguales a las normas jurídicas que emanan de ella, (*supra*, 3.C.) , por lo que ocupan la categoría más alta, y en donde se ve reflejada la **supremacía constitucional** (*supra*, 8.cc.). De esta manera y de acuerdo con el artículo 133 constitucional, hallamos una clara diferencia entre la norma constitucional y las otras normas inferiores a ella, y en caso de que alguna de éstas la transgreda, la contradiga o bien vaya más allá de lo establecido, no cabe la menor duda de cual debe de aplicarse, esto es, aplicar correctamente a la "regla subordinada", el respeto de los principios de "supremacía constitucional" y el de "reserva constitucional".

En el mismo sentido, el Dr. CARPIZO-Mc. GREGOR, manifiesta en relación al artículo 133 de la Carta Magna, que "este precepto enuncia el principio de supremacía constitucional por medio del cual dispone que la constitución es la ley suprema... es el alma y la savia que nutre y vivifica el derecho, es la base de todas las instituciones...La supremacía constitucional significa que toda norma contraria a esa norma superior no tiene posibilidad de existencia dentro del orden jurídico" (¹¹⁹).

Por lo tanto, es ineludible que la Ley Aduanera va más allá de la Constitución Política Federal, cuando en aquella se preceptúa la existencia de las aduanas interiores y aeroportuarias, sobrepasando y transgrediendo los principios constitucionales, toda vez que éstas no existen para la Constitución, pero sin embargo otras normas jurídicas inferiores a las constitucionales si las regulan, prueba de ello es que la Ley en mención, en su artículo 115 fracción I, faculta la Presidente de la República para establecer (además de las aduanas marítimas y fronterizas) aduanas interiores. Es indudable la aplicación correcta de la ley, pero con una virtual transgresión a la Constitución.

Por lo que respecta a las aduanas aeroportuarias, éstas se encuentran reguladas en los artículos 7, 15 y 66 de la Ley Aduanera, pero

(¹¹⁹) CARPIZO, Jorge, Estudios Constitucionales, Edit. Porrúa S.A. 4a. ed., México, 1994, p. 1.

manejando el término de aduanas aéreas, su regulación comienza por norma el tráfico aéreo, el cual manifiesta de manera intrínseca las características de los medios de conducción de las mercancías; por lo tanto, el lugar de recepción o extracción de mercancías tiene que ser habilitado según sea el medio de transporte, y en este caso, hablamos de que si se regula el tráfico aéreo, se establece que el medio de conducción de las mercancías es a través de los aviones, y por lo tanto, el lugar habilitado para este medio de transporte de pasajeros o de mercancías, es la **aduanas aeroportuaria y no aérea** como lo maneja la Ley Aduanera.

Asimismo la legislación aduanera prevé una serie de disposiciones tendientes a regular a las aduanas aeroportuarias en los siguientes supuestos:

- El depósito ante la aduana o recinto fiscal, cuando las mercancías en depósito se destinen a un régimen aduanero **siempre y cuando se trate de aduanas marítimas o aéreas;**
- Por lo que respecta al desistimiento de un régimen aduanero, se indica que, **tratándose de aduanas aéreas o marítimas,** el desistimiento procederá inclusive, después de que se halla activado el mecanismo de selección aleatoria.

Sin ánimo de olvidarnos de la importancia de las aduanas interiores, diremos que éstas también se encuentran plenamente "reguladas" por la Ley Aduanera, y a las cuales se les da el mismo tratamiento normativo que las aduanas marítimas y fronterizas.

Hemos enfatizado sobre las facultades del Presidente de la República en cuanto al establecimiento de las aduanas, empero bajo los criterios de la Ley Aduanera (artículo 116 fracción I), encontramos que el Titular de la Secretaría de Hacienda de la cual dependen las aduanas, se encuentra facultado para señalar la **circunscripción territorial de las aduanas,** quien independientemente de señalar la circunscripción de las aduanas marítimas y fronterizas, señala también la circunscripción territorial de las **aduanas interiores,** como con las de México D.F., la de

Guadalajara, la de Torreón, la de Monterrey, la de Querétaro, la de Toluca, la de Chihuahua, la de Aguascalientes y la de Puebla; así como la circunscripción territorial de la **aduanas del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México**.

Como podemos apreciar, **la existencia de las aduanas interiores y aeroportuarias, no sólo se presumen sino que existen, tanto en la Ley Aduanera, en el Reglamento de la misma, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda así como en el Manual de Organización Aduanera, y en reglas de carácter general, lo cual implica toda una infinidad de disposiciones, todas ellas en relación al cumplimiento del cometido aduanero.**

Todo lo anterior conlleva a decir que **es necesaria una adecuación a la normatividad del cometido aduanero, pues es de vital importancia que las aduanas interiores y aeroportuarias adquieran ya rango constitucional, pues si no existían en 1917, hoy en día, gracias a los avances tecnológicos y al creciente y moderno intercambio comercial, se hace necesario adecuar dichos cambios a nivel constitucional.**

Es importante que no se transgredan los principios constitucionales, y esto se podrá lograr siempre y cuando se adecuen las disposiciones normativas en materia de aduanas al criterio constitucional. De igual forma, esta adecuación, nos permitiría poder afirmar la debida legitimación de la actuación de las autoridades aduaneras en la ejecución del cometido aduanero, pudiendo actuar sin mayor problema, en lo referente a las aduanas interiores y aeroportuarias.

79.C.- Aspectos importantes de las aduanas interiores y aeroportuarias, en la modernidad del sistema aduanero mexicano.

Desde el inicio de la década de los "cincuentas", el intercambio de mercancías experimentó un auge nunca antes visto, e imprevisible aún para aquellos que fungieron como sus promotores.

En la actualidad, el comercio exterior es uno de los instrumentos más dinámicos e importantes para promover e impulsar el crecimiento económico de los países en vías de desarrollo. La captación de divisas extranjeras a través de las exportaciones e importaciones, constituyen sin lugar a dudas elementos a los que ningún país debe permanecer ajeno, ya que de hacerlo implicaría retroceder, renunciar al progreso y rezagarse en un mundo o comunidad internacional donde la oportunidad de las negociaciones internacionales (Tratados Internacionales o acuerdos económicos), es muchas veces la diferencia entre el éxito y el fracaso.

La modernización de la legislación aduanera se ha convertido, por las razones expuestas, en un propósito generalizado de muchos países, es por ello que no podemos sustraernos de la realidad, puesto que hoy en día ningún país con aduanas modernas (****), no pueden ni deben dejar de contemplar la existencia de "aduanas interiores y aeroportuarias", además de las marítimas y fronterizas, para hacer compatibles sus respectivos regímenes de importación y exportación y así facilitar las operaciones de intercambio comercial.

80.a.- Ley Aduanal de 1935.

Una Ley que trato de impulsar la modernidad en materia aduanera, fue la expedida en 1935, que en realidad no tuvo mucha importancia pero debemos resaltar su contenido, el cual era el siguiente:

- ° Regímenes aduaneros.
- ° Facultades y obligaciones del Ejecutivo.
- ° Del Tráfico Marítimo y sus modalidades.
- ° Del Tráfico Terrestre.

(****) Una de las Aduanas más modernas de todo el mundo, es la Aduana del Aeropuerto Flotante de Kansai, ésta es un alarde de Ingeniería, pues está construida sobre una isla flotante en la Bahía de Osaka, dicha construcción dio inicio en 1948, y su construcción tuvo un costo de 1400 billones de yens. Fue inaugurado el 4 de Septiembre de 1994 y opera las 24 horas del día, además tendrá la capacidad de 100 mil vuelos durante el primer año y se podrán aumentar hasta 160 mil a 200 mil vuelos según se requiera

Por primera vez se especificaba en un texto legal el Tráfico de mercancías por vía aérea y por la vía postal, pero sin lugar a dudas el Tráfico Aéreo fue el que tuvo mayor trascendencia.

81.b. El Código Aduanero de 1951.

En los años "cincuentas" el comercio internacional comenzó a tener un auge importante, debido a ello, México adecuó sus ordenamientos jurídicos aduaneros, a efecto de hacer posible la rápida integración del país al comercio internacional, ordenando la legislación dispersa, para integrarla en un cuerpo único, acorde a las necesidades de ese tiempo. Fue así que el 31 de diciembre de 1951 se expidió el Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos.

Este Código contó con 727 artículos, y dentro de su contenido destaca lo siguiente:

- ° La facultad del Ejecutivo Federal para establecer o crear aduanas, fijando la jurisdicción de las mismas.
- ° Respecto del Tráfico Marítimo se señalaban tres modalidades como eran: el Tráfico de altura, de cabotaje y el mixto.
- ° Se reguló el Tráfico Terrestre, el Tráfico Postal y respecto al Tráfico Aéreo se mencionaba que el tráfico internacional de mercancías por esta vía, tenía que hacerse a bordo de aeronaves que aterrizaran y despegaran en aeropuertos de la República Mexicana que tuvieran el carácter de internacionales.
- ° También se estableció la regulación referente a las aduanas interiores y aclaraban que para el despacho de mercancías de importación y de exportación se autorizaban aduanas interiores, pero necesariamente éstas tenían que encontrarse comunicadas por ferrocarril con alguna aduana marítima o fronteriza.

° Otra disposición importante, se creó por Decreto del 27 de diciembre de 1955, y por la cual se incorporó a rango de ley a los aranceles y no por acuerdos; expidiéndose la llamada Ley de Tarifa General de Importaciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 1956.

82.c.- Evolución de la modernidad aduanera 1948-1994.

De entre los aspectos más importantes que envuelven el entorno de la modernización aduanera, lo es el acuerdo trascendental publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de agosto de 1948, el cual creaba una **aduanas tipo especial** en la Ciudad de México, para que se efectuarán de acuerdo con las leyes, reglamentos y demás disposiciones vigentes en esa época, todas las operaciones de importación y exportación en **Tráfico Aéreo**. Este acuerdo es muy significativo, pues a partir de éste, es donde nace la **aduanas del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México**, lo cual marca un elemento importante en la modernidad del sistema aduanero mexicano, pues **aparecía en ese entonces un tipo de aduanas diferente a las aduanas marítimas, fronterizas e interiores, las cuales eran las aeroportuarias.**

Después de treinta años de vigencia del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la Ley de Valoración Aduanera de las Mercancías de Importación de 1978, quedaban abrogados, puesto que sus disposiciones jurídicas resultaban menos aplicables a las circunstancias de aquellos tiempos, por ello, se creaba la Ley Aduanera el 30 de diciembre de 1981, entrando en vigor el 1° de julio de 1982; en esta fecha también entraba en vigor el Reglamento de la Ley Aduanera, ordenamientos que pese a todas sus modificaciones de la que han sido objeto, además de las Reglas de Carácter General, con las que se relacionan, son aplicadas actualmente y constituyen parte del ordenamiento jurídico aduanero.

La Ley Aduanera aún vigente, cuenta con 149 artículos y de entre su contenido destacan los siguiente aspectos:

- ° El control de aduana en el despacho, refiriéndose a la entrada, salida, conducción y control de las mercancías, del depósito ante la aduana y del despacho de las mercancías.
- ° Impuestos al Comercio Exterior, incluyendo la afectación y exenciones a las mercancías, la determinación y pago de los impuestos al comercio exterior, así como los impuestos generales de importación y de exportación.
- ° Regímenes Aduaneros, los cuales son:
 - °° Definitivos de importación y de exportación.
 - °° Temporales de importación y de exportación.
 - °° De las marinas turísticas y de los campamentos de casas rodantes.
 - °° Depósito fiscal.
 - °° Tránsito de mercancías.
 - °° Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado.
 - °° Desarrollos portuarios, zonas libres y franjas fronterizas.
 - °° Atribuciones del Ejecutivo Federal y de las Autoridades Fiscales.
 - °° Infracciones y sanciones, con especial énfasis al contrabando.
 - °° Recursos y Procedimiento Administrativo aduanero (PAMA).
 - °° Agentes Aduanales, en este capítulo también se incluye la figura del apoderado aduanal y se establecen los derechos y obligaciones de que son objeto.

Como parte de la modernización aduanera, la legislación de la materia, incluye en su contenido, al Tráfico Aéreo como medio de conducción, y esto como ya lo mencionamos (*supra*, 67.bb.), supone la existencia de aduanas aeroportuarias, las cuales comenzaron a tener más auge que las aduanas interiores, pues éstas han variado muy poco en su estructura, lo único importante de ellas, es que han ido aumentando en cantidad de las mismas, por el contrario las aduanas aeroportuarias, hoy en día han tenido cambios importantes, es por ello que queremos mencionar algunos aspectos significativos que rodean el contorno de la aduana aeroportuaria, como son el tráfico aéreo y los aeropuertos.

El transporte a través del tráfico aéreo, actualmente muy solicitado, tanto en la importación como en la exportación, agiliza el intercambio comercial a nivel internacional, ya que existen diferentes rutas aéreas que comunican al país con casi todos los países del mundo.

Las principales ventajas del tráfico aéreo son: transporte rápido y efectivo de todo tipo de mercancía (animales vivos, vegetales, satélites etc.), así como de pasajeros; seguridad máxima de las mismas; eficacia de las líneas aéreas, debido a la competitividad, la internacionalización y la modernización de sus estructuras, situación que no ocurre tan fácilmente con el tráfico marítimo y terrestre (esto no quiere decir que estos medios de conducción no sean convenientes, pese a que el transporte marítimo, es el tráfico por excelencia en el comercio internacional de mercancías); es el medio que hoy en día a tomado más auge y especialmente entre los importadores.

Actualmente los Aeropuertos Internacionales, en nuestro país han crecido con una rapidez y con un dinamismo inusitado, puesto que las bases para su crecimiento se han cimentado entre la coordinación del sector público con el sector privado nacional y extranjero; asimismo las secciones aduaneras que son aeropuertos internacionales, se encuentran distribuidos en toda la República mexicana y ascienden a 46 secciones aduaneras, independientemente de la Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, el cual cuenta con una sección aduanera denominada "Satélite", ubicada en el lado sur de las instalaciones del propio Aeropuerto Internacional.

Es así que las aduanas aeroportuarias son de vital importancia en el comercio exterior, además de las interiores, marítimas y fronterizas, es por ello que afirmamos que la actualización del sistema aduanero mexicano requiere de un ordenamiento firme, sistemático y moderno que coadyuve a fomentar el comercio exterior, facilite las operaciones y constituya un verdadero instrumento de política económica para el país, fortaleciendo de igual modo nuestro Estado de Derecho.

83.D.- La adecuación en el marco de la Constitución Política Federal (caso concreto las aduanas interiores y aeroportuarias).

En nuestro estudio enfatizamos la primacía de la Constitución frente a otras normas jurídicas de carácter inferior; además de que los principios constitucionales son el fundamento para la creación de otras normas secundarias, dándose el supuesto de que cualquier norma inferior a la Constitución General, que la contrarie, transgreda o vaya más allá de lo establecido en las normas constitucionales, deberán considerarse anticonstitucionales o inconstitucionales según sea el caso, debiendo carecer de validez.

Nuestra inquietud, radica en que las aduanas interiores y aeroportuarias no están contempladas en nuestra Constitución, por lo que esta situación la vulnera, y aunque ambas instituciones han tenido gran auge, y se encuentren reguladas en diversas disposiciones aduaneras, esto no basta para excederse a lo establecido por la propia Constitución Federal, la cual es muy clara y precisa al regular únicamente a las aduanas marítimas y fronterizas.

Desde nuestro punto de vista, debe indicarse en la Constitución Política con precisión, los principios que permitan posteriormente, ampliar y desarrollar en la ley su debida reglamentación.

En este sentido proponemos, una adecuación al vigente artículo 89 fracción XIII, que en principio establece lo siguiente:

Artículo 89.-"Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:
I a XII.....

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

La adecuación deberá realizarse mediante una reforma a dicha fracción mediante el procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional.

Dicha reforma a la Constitución es posible que se lleve a cabo a través de las facultades del "Constituyente Permanente". Ahora bien, nuestra propuesta de adecuación constitucional al artículo en cuestión, es en el sentido de adicionarlo de la siguiente manera:

Artículo 89.-Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I a XII...

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas, fronterizas, interiores y aeroportuarias y designar su ubicación, en los términos de la Ley que corresponda.

84.a.- Su adecuación en el marco de la regla subordinada.

La adecuación también se debe de dar en la Ley Aduanera, puesto que ésta regula de una mera inadecuada tanto a las aduanas interiores como a las aeroportuarias.

La legislación aduanera se excede al regular a las aduanas interiores, puesto que éstas, no se encuentran fundamentadas en la Constitución, por lo tanto, no podía regularlas a su nivel, sin embargo lo hace, y les da un trato similar al de las aduanas marítimas y fronterizas.

Respecto a las aduanas aeroportuarias, criticamos en principio el término que utiliza la Ley Aduanera para referirse a las mismas, pues las llama "aduanas aéreas" (supra, 67.bb.), consideramos que esto es incorrecto, puesto que el término "aéreo" se refiere a de aire, por lo tanto sería ilógico pensar en la existencia de aduanas en el aire, creemos que lo correcto sería utilizar el término de "aduana aeroportuaria", que se refiere al lugar destinado a la salida y entrada de aviones de pasajeros y de carga, en este supuesto, es más concebible la existencia de la "aduana aeroportuaria".

La adecuación en la Ley Aduanera, se presentaría en su artículo 115 fracción I, el cual establece:

Artículo 115.- Además de las que le confieren otras leyes, son atribuciones del Poder Ejecutivo en materia aduanera:

I. Establecer o suprimir aduanas fronterizas, interiores y marítimas, designar su ubicación y funciones.

Nuestra propuesta a la adición a la Ley Aduanera podría llevarse a cabo siempre y cuando se diera el supuesto de una reforma al artículo 89 fracción XIII constitucional, de acuerdo a nuestra propuesta anterior (*supra*, 80.D).

De este modo, proponemos que el texto del precepto de la Ley Aduanera en cuestión, sería de la siguiente manera:

Artículo 115.- Además de las que le confiere otras leyes, son atribuciones del Poder Ejecutivo en materia aduanera:

I.- Establecer o suprimir aduanas marítimas, fronterizas, interiores y aeroportuarias, designar su ubicación y funciones.

Esta adecuación a la Ley aduanera sería muy importante, puesto que así se respetaría todo el ordenamiento jurídico aduanero vigente, **así no habría necesidad de disfrazar y ocultar mediante tecnicismos jurídicos, la existencia de las aduanas interiores y aeroportuarias**, además de que esto sería otro paso indudable hacia la modernidad del sistema aduanero mexicano.

85.b.- Si inadecuada regulación en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Consideramos por demás inadecuada la regulación hecha a las aduanas interiores y aeroportuarias en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda, toda vez que éste señala de manera

expresa y amplía la **circunscripción territorial de las aduanas**, en sentido genérico, es evidente la regulación tanto de las aduanas marítimas y fronterizas, **así como de las interiores y aeroportuarias** las cuales (*supra*, 83.D), no se encuentran reguladas en la Constitución; y pese a que este reglamento se fundamenta en la Constitución [art. 89 fracción I, como en la Ley Aduanera (art. 116 fracción I, en relación al artículo 89-1 y 90 constitucionales (arts. 12 y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal)] **señala inadecuadamente el número, sede y circunscripción territorial de las aduanas interiores y aeroportuarias** (sin fundamento constitucional) y por supuesto de las que si están reguladas en la Constitución, en este caso, las marítimas y fronterizas.

Insistimos (*supra*, 24.cc) que en artículo 89 fracción I constitucional, se desprende la facultad reglamentaria que tiene el Presidente de la República para expedir reglamentos, lo cual le permite hacer una aplicación dinámica y flexible de la Ley, pero cuando se analiza dicha fracción, encontramos que debe "...proveer..." el cumplimiento de la leyes emanadas del Congreso de la Unión; y en su supuesto de "...proveyendo en la esfera administrativa..." se está ante la posibilidad de que exista una infinidad de reglamentos con múltiples facultades para agilizar el actuar administrativo, sobre los criterios tan amplios que contiene dicho precepto constitucional.

En este sentido afirmamos que la facultad reglamentaria acorde a los criterios de la Corte en cuanto al artículo 89 fracción I, viola los principios de "supremacía de la Ley" refiriéndose a que, las disposiciones contenidas en una ley, no pueden ser modificadas o rebasadas por un reglamento; y el de "reserva de la Ley" consistente en que, conforme a la Constitución, hay materias que sólo pueden ser reguladas por una ley. Para el caso de nuestro objeto de estudio, es evidente que la Constitución emplea términos muy claros al regular a las aduanas marítimas y fronterizas, de este modo la Ley aduanera debería regular a las mismas, y de manera subsecuente el Reglamento en cuestión.

Actualmente esto no es así, y existe una inadecuada regulación de las aduanas interiores y aeroportuarias, a nivel reglamentario, violando los principios expuestos, toda vez que en dicho reglamento, se señala la circunscripción territorial de las aduanas, como facultad conferida al Secretario de Hacienda y Crédito Público por el artículo 116 fracción I de la Ley Aduanera, así como en el propio reglamento interior, en su artículo 114 inciso B, que señala el número, nombre y ubicación de las aduanas, entre ellas las interiores y la del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (hasta el momento la única aduana aeroportuaria. En base a los criterios expuestos, existen 46 secciones aduaneras que son aeropuertos internacionales, que en grado tentativa podrían convertirse en aduanas aeroportuarias).

Consideramos que lo anterior es incorrecto, puesto que no solo se violan los principios ya mencionados sino también se excede a lo establecido en los preceptos constitucionales, además de quebrantar todo el ordenamiento jurídico aduanero, es por ello que de concretarse la propuesta de adecuación constitucional de las aduanas interiores y aeroportuarias en el artículo 89 fracción XIII, se lograría una ordenación jurídica coherente en los criterios constitucionales y legislativos en materia de aduana, además de concretar la modernización aduanera, todo ello con el fin de respetar nuestra "actual" jerarquía normativa (supra, 3.c) lo cual conllevaría al debido cumplimiento no sólo del "cometido aduanero", sino también del ordenamiento jurídico aduanero.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Del desarrollo del presente trabajo de tesis, enunciaremos a grandes rasgos, las conclusiones más importantes, sin que obsten las contenidas en el desarrollo de cada uno de los capítulos que conforman esta modesta investigación, incluyendo paralelamente a éstas, nuestras propuestas de reformas y adiciones a nuestro Derecho Constitucional, y su ordenamiento jurídico específico.

PRIMERA.- El haber resaltado, la importancia de nuestro ordenamiento jurídico nacional, es por el hecho de que la regulación de la conducta externa de los individuos pertenecientes a la comunidad, en este caso el Estado mexicano fue con la firme intención de establecer la delimitación espacio-temporal de la norma, en cuanto a su misión reguladora, no sólo de la conducta de los individuos, sino también de las "porciones orgánicas competenciales", estos, como elementos del Estado, además de indicar la conexión recíproca e interdependencia de las normas jurídicas en sus diversas manifestaciones.

SEGUNDA.- Es evidente que el estudio sobre el ordenamiento jurídico nacional, es un elemento esencial del Estado de Derecho, y base importante para el desarrollo no sólo individual, sino también colectivo de la comunidad de personas asentadas en éste, es por eso que la jerarquía normativa no pudo quedar al margen de esta investigación, en virtud de que nos indica el escalonamiento de cada una de las normas que integran el Derecho, el cual es producto "de la manifestación de la voluntad general" y de la realidad político, social y económica; por lo que en términos doctrinales tienen su sustento en la denominada "pirámide kelseniana".

TERCERA.- Acorde a lo planteado en la conclusión que antecede, la creación del ordenamiento jurídico surgida de la "manifestación de la voluntad general", permite establecer, que éste, se sustenta en "la jerarquía normativa", y según el concepto doctrinal de la pirámide kelseniana, la cúspide de ésta, se halla ocupada por nuestra Constitución Política, a la que toda norma jurídica de rango inferior se encuentra supeditada y su ejecución debe respetar no sólo a la Constitución, sino también a los principios constitucionales que la rigen.

CUARTA.- Con fundamento en el respeto a la Constitución y a toda "regla subordinada" a ella, se deriva "el principio de juridicidad" en su sentido lato, y como presupuesto indispensable de la actuación administrativa constreñida al Derecho, permite establecer que para una adecuada ejecución de los cometidos del Poder Público, se hace necesario, no sólo respetar el principio citado sino también, el principio de legalidad, esto es, que todas las autoridades administrativas deben de dar el debido cumplimiento a todas las normas jurídicas existentes, únicamente mediante las facultades otorgadas a las mismas.

QUINTA.- En el Derecho positivo mexicano, la existencia del ordenamiento jurídico jerarquizado, encuentra su fundamentación en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de que dicho precepto enuncia la supremacía constitucional, al establecer que la Constitución es la Ley suprema.

SEXTA.- La característica de "la rigidez constitucional", que en términos de doctrina a expresado y que tiene nuestra Constitución Política, hoy en día manifiestas una "flexibilidad", según se desprende de las "... más de 450 reformas y adiciones..." de que ha sido objeto la misma, tan es así que dicho principio ha sido inoperante, desde su promulgación en 1917, siendo evidente que sus modificaciones se presentan con demasiada frecuencia y notoria facilidad, sobre la base de las ideas del gobernante en turno.

SÉPTIMA.- Si bien es cierto que existe un orden de jerarquía en nuestro Derecho, también es cierto que en la práctica y violando la supremacía y la reserva constitucional, "la normatividad de menor jerarquía" con aparente poca importancia hoy en día es todo lo contrario en virtud de que contienen disposiciones que llegan a rebasar a las normas que se hallan en el orden superior.

OCTAVA.- Actualmente, en materia aduanera, las normas ulteriores de la "jerarquía normativa" tales como las reglas de carácter general que inclusive llegan a contener "criterios personales" de los titulares de las dependencias y órganos que tienen competencia aduanera, o bien los manuales de organización, son aplicados de manera estricta, so pretexto del principio "... preveyendo en la esfera administrativa ...", situación que en la mayoría de los casos transgrede no sólo a las reglas secundarias o reglamentarias, sino principalmente vulnera los "principios generales" preceptuados en la Constitución Política Federal.

NOVENA.- En el entorno histórico del "cometido aduanero" siempre ha sido de vital importancia la ubicación estratégica que han tenido tanto las aduanas marítimas, fronterizas, interiores y aeroportuarias, toda vez que en el plano doctrinal y jurídico la ubicación de las aduanas no pueden ser concesionables, por virtud de que el control y vigilancia de la importación y exportación de mercancías, están destinadas a las aéreas estratégicas, y que se cumple emitiendo actos de soberanía y operaciones materiales, y estas facultades, no deben de ser omitidas por sus titulares en virtud de que la ejecución y cumplimiento de los "Poderes jurídicos específicos" son una obligación.

DÉCIMA.- Siguiendo con la idea del entorno histórico el "cometido aduanero mexicano" en cuanto a su evolución, este, fuertemente influenciado por los antecedentes de carácter internacional, es decir que las aduanas surgen a raíz de la conquista española bajo el influjo de la España monárquica época en que comienza a surgir el comercio exterior de México, y cuya regulación se soporto en las Reales Cédulas y Ordenes que imponían la forma de pagar tributos por ésta actividad.

DÉCIMO-PRIMERA.- El surgimiento del "cometido aduanero mexicano" se da con la instalación de la primera aduana en nuestro país, en el Estado de Veracruz en el año de 1530, posteriormente surge la segunda en el puerto de acapulco hacia el año de 1562, en tal virtud pudiera decirse que las primeras aduanas en México, fueron las marítimas.

DÉCIMO-SEGUNDA.- En cuanto a su visión orgánica, el "cometido aduanero mexicano" fue objeto de serias alteraciones orgánicas en virtud de los problemas políticos surgidos en nuestro país a partir del movimiento independentista, esto es, que su organización represento para todos los gobernantes una difícil y ardua tarea. Esto propició un constante movimiento de cambios orgánicos, siendo desde 1900, cuando hay una aparente estabilidad con la denominada "Dirección General de Aduanas", cuya adscripción ha sido, la Secretaría de Hacienda, y dicha estabilidad desapareció virtualmente en el año de 1994 con la creación de la "Administración General de Aduanas" también adscrita a dicha Secretaría.

DÉCIMO-TERCERA.- En cuanto a la ejecución del "cometido aduanero" el Ejecutivo Federal como responsable y titular de la Administración Pública Federal, utilizando todas las potestades que ello implica, se auxilia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual se encuentra facultada para ejecutar el ordenamiento jurídico

aduanero, pero con el carácter de dependencia subordinada. Empero y para el cometido aduanero, no debe soslayarse, que además, hay relaciones de subordinación entre dicha Secretaría y el Sistema Aduanero Mexicano, mediante la figura de la desconcentración administrativa, por virtud de que las aduanas, en cuanto a su naturaleza jurídica se refiere, son consideradas como unidades administrativas centralizadas, esto es, según el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, "auxiliares de los Secretaríos de Despacho", por lo tanto, las aduanas se encuentran en el supuesto de la "desconcentración administrativa territorial", de manera expresa en el Reglamento Interior de dicha Dependencia.

DÉCIMO-CUARTA.- Dentro de las actividades aduaneras, los importadores y los exportadores de mercancías, son en esencia susceptibles de ser fiscalizadas y controladas por las autoridades aduaneras, según lo preceptuado en la Ley Aduanera, así como por otras diversas disposiciones jurídicas que tienen prevenciones para impedir la realización de delitos fiscales, además de contemplar infracciones de tipo administrativo, todo ello permite establecer que el cometido aduanero, como cometido esencial del Poder Público y en virtud de las características de éste, se halla en estrecha relación con el cometido de policía (*latos sensu*), el cual también es esencial en cuanto al control y vigilancia, cuidando de no vulnerar el ordenamiento jurídico aduanero mediante el cometido de la policía fiscal (vigilancia aduanera).

DÉCIMO-QUINTA.- No sólo en el plano doctrinal sino también en el normativo, no existe uniformidad conceptual en cuanto a la inconstitucionalidad y la anticonstitucionalidad, por ello, se utiliza convencionalmente para referirse a ambos, el criterio de la Corte Nacional (la inconstitucionalidad). A este respecto señalamos que significa contrario a la Constitución y por lo que hace a nuestro objeto de estudio encontramos que, la no existencia de las categorías "aduanas interiores y aeroportuarias" son en realidad "inconstitucionales", aunque para ello, en el momento de emitirse actos administrativos aduaneros que afecten la esfera jurídica del particular, obviamente atentan contra la Constitución.

DÉCIMO-SEXTA.- En virtud de lo expuesto en la conclusión cuarta, en relación a los actos de autoridad no constrañidos al "principio de jurisdicción", consideramos que la no contemplación de las aduanas interiores y aeroportuarias, en los términos del actual artículo 89 fracción XIII del Pacto Federal, son inconstitucionales, puesto que dichas aduanas se encuentran fuera de la contemplación del marco constitucional,

luego entonces, existe la preocupación de que los actos de autoridad de las aduanas citadas, estan viciadas, y en cuanto al tema que nos ocupa, esos actos se considerarían anticonstitucionales.

DÉCIMO-SÉPTIMA.- Acorde a lo preceptuado por la Constitución en comento, consideramos que existe el fundamento jurídico que permite la concreción por parte del Poder Constituyente Permanente, de las reformas y adiciones necesarias para dar bases a los principios normativos plasmados en la jerarquía normativa, y así mejorar y perfeccionar el ordenamiento jurídico-aduanero vigente, así como proporcionar las reglas que solucionen satisfactoria y eficazmente la contradicción, vulneración o transgresión a la Constitución; es por ello, que proponemos que el artículo 89 fracción XIII, sea adicionado bajo los siguientes términos:

Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas, fronterizas, interiores y aeroportuarias y designar su ubicación, de los términos de la Ley que corresponda.

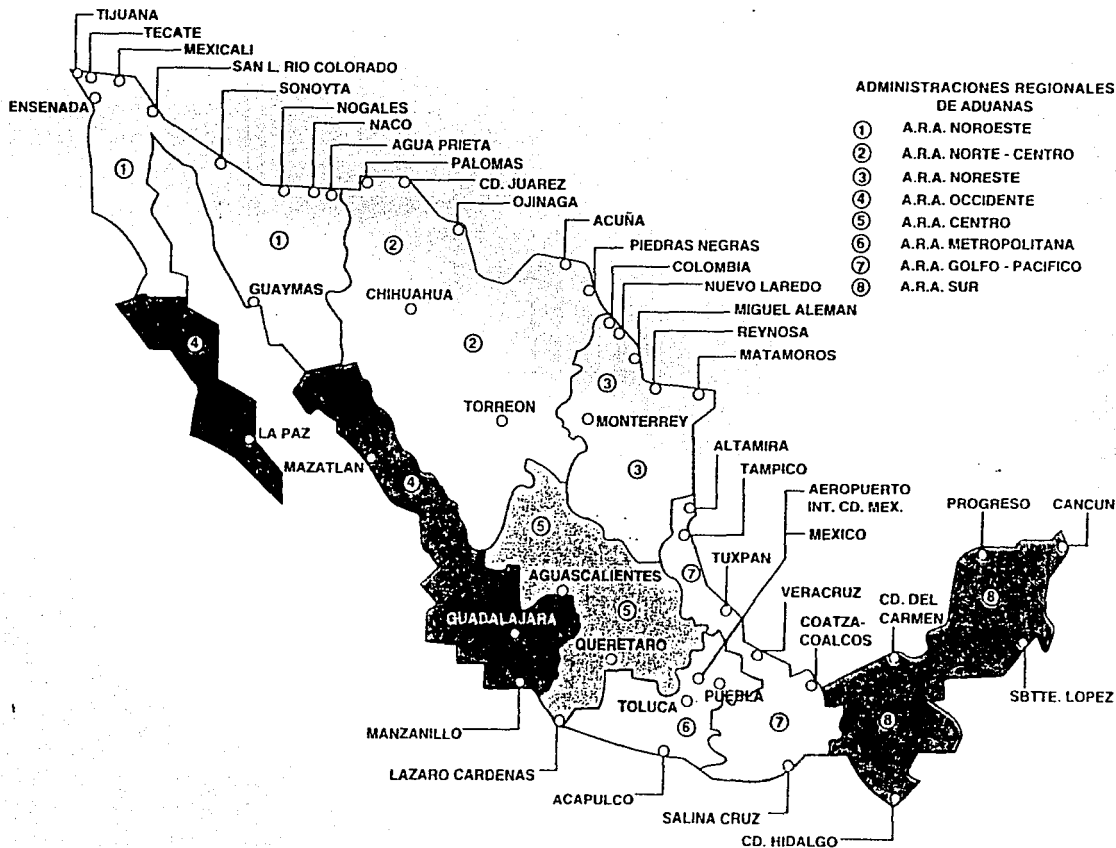
DÉCIMO-OCTAVA.- También es posible que una vez adicionado el artículo 89 fracción III sea adecue a éste, el artículo 115 fracción I de la Ley Aduanera, esto con el objeto de que sea respetada la supremacía de la Constitución Federal, y de todo el ordenamiento jurídico aduanero, con ese fin el artículo en mención debe ser modificado en los siguientes términos:

Artículo 115. Además de las que le confiere otras leyes, son atribuciones del Poder Ejecutivo Federal en materia aduanera:

I. Establecer o suprimir aduanas marítimas, fronterizas, interiores y aeroportuarias, designar su ubicación y funciones

DÉCIMO-NOVENA.- De todas las consideraciones vertidas tanto en el contenido de la tesis como en estas conclusiones y propuestas, nos permitimos conceptualizar el "cometido aduanero" en la vertiente de la Teoría de los Cometidos del Poder Público, de este modo "...el cometido aduanero, es aquella actividad o "tarea concreta" impuesta a la Administración por la Constitución y demás reglas subordinadas

en el marco de lo aduanero, en relación a lo hacendario, tendientes a fiscalizar y controlar la importación de mercancías al territorio nacional o bien la exportación de la mismas, mediante actos de soberanía y la ejecución de operaciones materiales, en cumplimiento y ejecución del ordenamiento jurídico aduanero y complementado por normas subordinadas aplicables al caso concreto, sin la posibilidad de su concesionabilidad a los particulares.

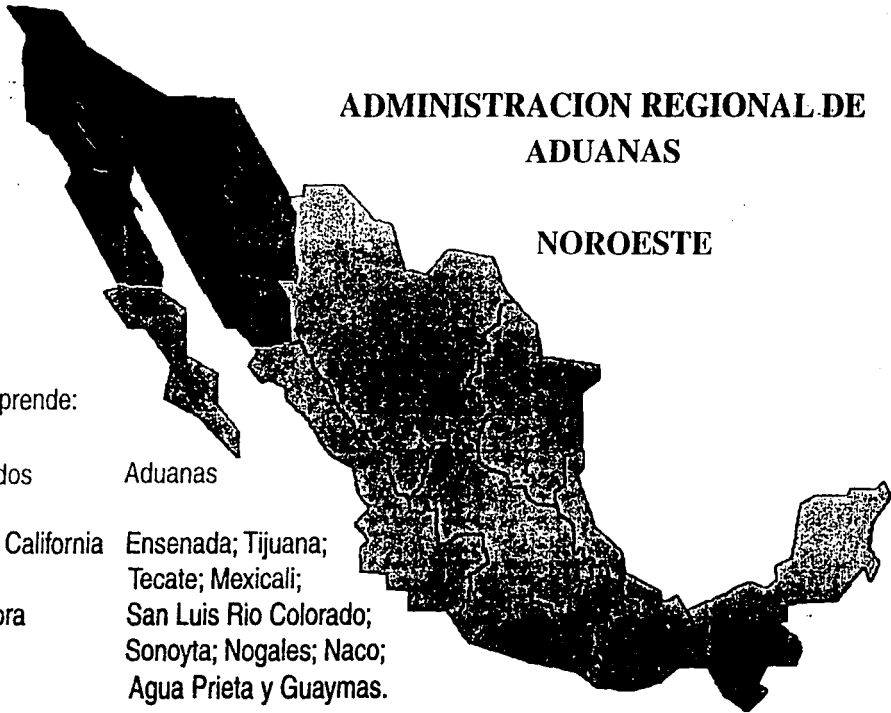


ADMINISTRACION REGIONAL DE ADUANAS

NOROESTE

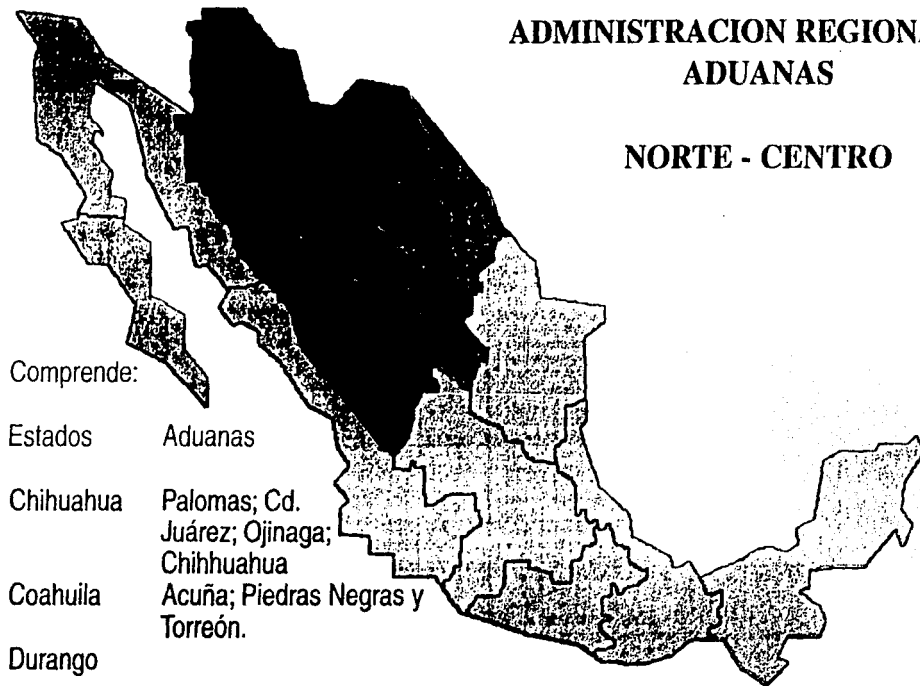
Comprende:

Estados	Aduanas
Baja California	Ensenada; Tijuana; Tecate; Mexicali;
Sonora	San Luis Rio Colorado; Sonoyta; Nogales; Naco; Agua Prieta y Guaymas.



ADMINISTRACION REGIONAL DE ADUANAS

NORTE - CENTRO



ADMINISTRACION REGIONAL DE ADUANAS NORESTE



ADMINISTRACION REGIONAL DE ADUANAS

OCCIDENTE

Comprende:

Estados

Aduanas

Baja California

Sur

Sinaloa

Jalisco

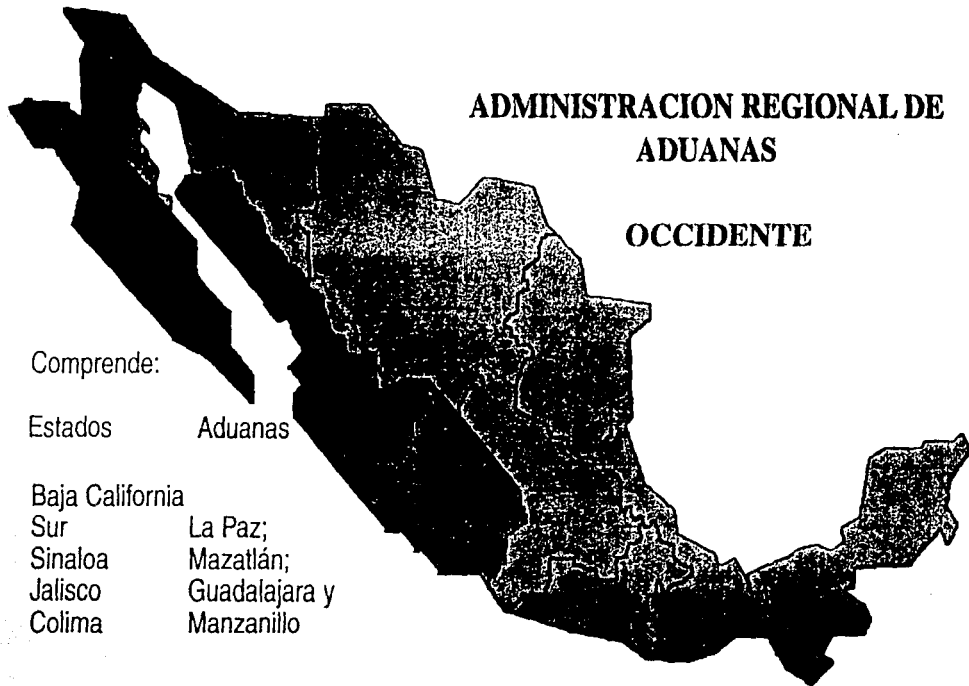
Colima

La Paz;

Mazatlán;

Guadalajara y

Manzanillo



ADMINISTRACION REGIONAL DE ADUANAS

CENTRO

Comprende:

Estados

Aduanas

Aguascalientes

Aguascalientes;

Querétaro

Querétaro y

Michoacán

Lázaro Cárdenaz.



ADMINISTRACION REGIONAL DE ADUANAS

GOLFO - PACIFICO

Comprende:

Estados	Aduanas
Veracruz	Coatzacoalcos; Veracruz; Tuxpan;
Oaxaca Parcial de	Salina Cruz;
Tamaulipas	Tampico y Altamira.

ADMINISTRACION REGIONAL DE ADUANAS

SUR

Comprende:

Estados

Aduanas

Campeche

Cd. del Carmen;

Yucatán

Progreso;

Quintana Roo

Cancún; Subteniente

López y

Chiapas

Cd. Hidalgo.



ADMINISTRACION REGIONAL DE ADUANAS

METROPOLITANA

Comprende:

Estados	Aduanas
Guerrero	Acapulco;
Puebla	Puebla;
Estado de Méx.	Toluca;
Distrito Federal	Aeropuerto Internal. de la
	Cd. de México e interior de México

(A)

BIBLIOGRAFÍA BREVEMENTE CONSULTADA.

ACOSTA-ROMERO, Miguel, **Teoría General del Derecho Administrativo**, Edit. Porrúa, S.A., 11a. ed., México, 1993.

BARNES-HARRY, Elmer, **Historia de la Economía del Mundo Occidental**, Edit. U..T.H.E.A., México, 1970.

BIDART-CAMPOS, Germán, **Derecho Constitucional**, Edit. Ediar, T. I, Argentina, 1962.

BURGOA-ORIHUELA, Ignacio, **Derecho Constitucional Mexicano**, Edit. Porrúa, S.A., 7a. Ed., México, 1989.

-----, Ignacio, **El Juicio de Amparo**, Edit. Porrúa, S.A., 27a. ed., México, 1990.

CARPIZO, Jorge, **Estudios Constitucionales**, Edit.. Porrúa. S.A., 4a. ed., México, 1993.

CORTIÑAS-PELÁEZ, León, **Introducción al Estudio del Derecho Administrativo I**, Edit. Porrúa S.A., México, 1992.

DUBLÁN, Manuel y LOZANO, José María, **Legislación Mexicana**, Edición Oficial, México, 1890.

ESCRICHE, Joaquín, **Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia**, Edit. Librería de la Viuda C. Bouret, T. I, Paris-México, 1912.

FERNÁNDEZ-LALANNE, Pedro, **Derecho Aduanero**, Edit. De Palma, vol. I, Buenos Aires, 1966.

- FLORES-ZAVALA, Ernesto, **Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas**, Edit. Porrúa S.A., 30a. ed., México, 1993.
- FRAGA, Gabino, **Derecho Administrativo**, Edit. Porrúa, S.A., 18a. ed., México, 1978.
- GARCÍA, Roque, **Diccionario General Etimológico de la Lengua Española**, Edit. Francisco Seix; Barcelona, 1912.
- GARCÍA DE VALDEAVELLANO, Luis, **Curso de Historia de las Instituciones Españolas**, Edit. Alianza Universidad, Madrid, 1984.
- GARCÍA-MAYNEZ, Eduardo, **Introducción al Estudio del Derecho**, Edit. Porrúa, S.A., 39a. ed., México, 1988.
- GARZA, Sergio Francisco De la, **Derecho Financiero Mexicano**, Edit. Porrúa, S.A., 17a. ed., México, 1992.
- GARZÓN-PAREJA, Manuel, **Historia de la Hacienda de España**, Edit. Instituto de Investigaciones Fiscales, T. I, Madrid, 1984.
- GÓNGORA-PIMENTEL, G. David, y ACOSTA-ROMERO, Miguel, **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Doctrina-Jurisprudencia**, Edit. Porrúa, S.A., 4a. ed., México, 1992.
- GONZÁLEZ-FLORES, Enrique, **Manual de Derecho Constitucional**, Edit. Textos Universitarios, S.A. 5a. ed., México, 1978.
- GONZÁLEZ-PALENCIA, Angel, **Historia de la España Musulmana**, Edit. Labor, Barcelona, 1945.
- HAURIU, Maurice, **Principios de Derecho Público y Constitucional**, Edit. Ariel, Barcelona, 1971.
- J.G.-POUNDS, Norman, **Historia Económica de la Europa Medieval**, Edit. Crítica, Barcelona, 1981.

KELSEN, Hans, **Teoría General del Derecho y del Estado**, Trad. E. GARCIA-MAYNEZ, Edit. UNAM, 4a. reimp., México, 1988.

LANDINNIE, Pierre, **Desarrollo de la Compensación Monetaria en Francia**, Edit. Instituto Mexicano de Comercio Exterior, México, 1904.

LANZ-DURET, Miguel, **Derecho Constitucional Mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen**, Edit. Continental, S.A. México, 1972.

LASALLE, Ferdinand, **¿Que es una Constitución?**, Edit. Siglo Veinte, Argentina, 1957.

LERDO DE TEJADA, Miguel, **Comercio Exterior de México desde la conquista hasta hoy**, México, 1853, Reed. del Banco Nacional de Comercio Exterior S.A.

LIVIO, Tito, **Historia Romana, Primera Década**, Libro Primero, Edit. Porrúa S.A., México, 1976.

LOMELÍ-CEREZO, Margarita, **El Poder Sancionador de la Administración Pública en Materia Fiscal**, Edit. Continental, S.A., México, 1961.

MARTÍNEZ-RODRÍGUEZ, Jessica, **Efectos del Plan Nacional de Desarrollo en la Economía Mexicana**, Tesis Profesional ITAM, México, 1989.

MASCAREÑAS-E., Carlos, **Nueva Enciclopedia Jurídica**, Edit. Francisco Scix, Barcelona, 1987.

MAYER, Otto, **Derecho Administrativo Alemán**, Edit. De Palma, T II, Buenos Aires, 1982.

NAWIASKI, Hans, **Teoría General del Derecho**, Edit. Nacional, México, 1981.

PALOMAR DE MIGUEL, Juan, **Diccionario para Juristas**, Edit. Mayo, México, 1981.

- PALLARES, Eduardo, **Diccionario de Derecho Procesal**, Edit. Porrúa S.A. 19a. ed., México, 1990.
- PÉREZ-CARRILLO, Agustín, **La Interpretación Constitucional**, Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1975.
- PIRENNE, Henry, **Historia Económica y Social de la Edad Media**, Edit. F.C.E., México, 1969.
- POLO-BERNAL, Efraín, **Manual de Derecho Constitucional**, Edit. Porrúa, S.A., México, 1985.
- , **Tratado sobre Derecho Constitucional**, Edit. Fondo Editorial Coparmex, México, 1978.
- RECASENS-SICHES, Luis, **Filosofía del Derecho**, Edit. Jus, 2a. ed., México,, 1947.
- RIBAS-MAURA, Andrés, **La Cuestión de Inconstitucionalidad**, Edit. CIVITAS, S.A., España, 1991.
- ROSTOVTZEFF, Miguel, **Historia Social y Económica del Imperio Romano**, Edit. España-Calpe, T. I, Madrid, 1937.
- SAYEH-HELÚ, Jorge, **El Constitucionalismo Social Mexicano**, Edit. F.C.E., México, 1991.
- SEARA-VÁZQUEZ, Modesto, **Derecho Internacional Público**, Edit. Porrúa, S.A., 13a. ed, México, 1991.
- SEPÚLVEDA, César, **Curso de Derecho Internacional**, Edit. Porrúa S.A., México, 1973.
- SERRA-ROJAS, Andrés, **Derecho Administrativo**, Edit. Porrúa, S.A., 14a. ed., T. I y II, México, 1988.

SERRANO-MIGALLÓN, Fernando, **Desarrollo Urbano y Derecho**, Edit. Plaza y Valdez, México, 1988.

SIERRA-J., Carlos y MARTÍNEZ-VERA Rogelio, **Historia de la Legislación Aduanera de México**, Dirección General de Prensa, Memoria, Bibliotecas y Publicaciones, Ediciones del Boletín Bibliográfico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1973.

SUINAGA-LUJAN, Pedro R., **Legislación Mexicana**, Edit. Stylo, vol. I, México, 1951.

TARDIFF, Guillermo, **Historia General del Comercio Exterior (1848-1869)**, edit Mexicana, t. I y II, México, 1970.

TENA-RAMÍREZ, Felipe, **Leyes Fundamentales de México 1808-1979**, Edit. Porrúa S.A., 9a. ed. México, 1980.

VELÁZQUEZ-ELIZARRAS, Miguel Angel, **Ley Aduanera Comentada, Legislación, Doctrina y Jurisprudencia**, Edit. THEMIS, México, 1990.

VILLORO-TORANZO, Miguel, **Introducción al Estudio del Derecho**, Edit. Porrúa S.A., 7a. Ed., México, 1987.

WOLLEY, Leonard, **Los Comienzos de la Civilización**, Edit. Sudamericana, Argentina, 1966.

YAÑEZ-RUIZ, Manuel, **El Problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política**, Edit. Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, t. I, México, 1958.

(B)

FUENTES NORMATIVAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Porrúa S.A., 98a. ed., México, 1994 y 1995.

La Aduanera, Ediciones Fiscales ISEF S.A., 6a. ed. México, 1995.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Edit. Porrúa, 26a. ed., México, 1992.

Código Fiscal de la Federación, Fondo Editorial, 5a. ed., México, 1992.

Reglamento de la Ley Aduanera, Ediciones Fiscales ISEF S.A., 6a. ed., México, 1994.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Edición Oficial, México, 1993.

Manual de Organización de Aduanas, Edit. Instituto Nacional de Capacitación Fiscal, México, 1992.

D.O.F. de 15 de Diciembre de 1934.

D.O.F. de 29 de Octubre de 1942.

D.O.F. de 19 de Agosto de 1948.

D.O.F. de 28 de Marzo de 1951.

D.O.F. de 20 de Enero de 1956.

D.O.F. de 8 de Octubre de 1974.

D.O.F. de 29 de Diciembre de 1976.

D.O.F. de 30 de Diciembre de 1981.

D.O.F. de 21 de Febrero de 1992.

D.O.F. de 22 de Enero de 1993.

D.O.F. de 22 de Enero de 1993.

D.O.F. de 25 de Enero de 1993.

D.O.F. de 13 de Octubre de 1993.

D.O.F. de 7 de Diciembre de 1994.

Tesis Jurisprudenciales emitidas por la S.C.J.N. :

°°Tomo XXIX.- TORRES, Antonio.-P. 1, 624.

°°Tomo LXXXIX, P. 775. Competencia 160/45.- Armenta Moisés.-23 de Julio de 1946.- Mayoría de 9 votos.

(C)

OTRAS FUENTES

Diccionario Enciclopédico Hispano-Americano, Edit. Montanes y Simón, t. I, España, 1944.

Enciclopedia Universal Ilustrada de España-Calpe, Edit. Bilbao-Madrid, Barcelona, 1934.

Escuela Interamericana de Administración Pública, Glosario de Términos Aduaneros Internacionales del Consejo de Cooperación Aduanero de Bruselas, Edit. Fundación Getulio Vargas, Brasil, 1969.

Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Edit. Espasa-Calpe, 3a. ed., Madrid, 1983.