

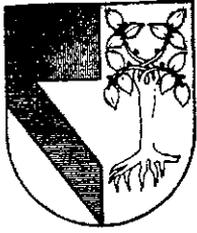
308909

UNIVERSIDAD PANAMERICANA

68

FACULTAD DE DERECHO

2es



EL PRESUNTO INFRACTOR ANTE LAS
AUTORIDADES ADUANERAS EN EL
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
EN MATERIA ADUANERA

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO
DE LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

CYNTHIA GUADALUPE SALGADO PEÑA

DIRECTOR DE TESIS

DR. RAFAEL MÁRQUEZ PIÑERO

México, Distrito Federal

Mayo 1998.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

262070



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Con Amor a mi Hijo

José Manuel Rubén.

A mí Esposo

José Manuel (q.e.p.d.).

A mis Padres

María del Carmen y Mateo.

A mis Hermanos

Karina, Anabell y Edgar.

A mis Sobrinos

Maricarmen, Laura Karina,

María Anabella y Edgar.

INDICE

INTRODUCCION.....	1
-------------------	---

CAPÍTULO I

FUENTES DEL ORDENAMIENTO JURIDICO ADUANERO MEXICANO.

1.-ANTECEDENTES JURIDICOS	1
2.-ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES MEXICANOS EN MATERIA ADUANERA.	14
3.-CÓDIGO ADUANERO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LEY DE VALORACIÓN ADUANERA.	29
4.-LEY DEL REGISTRO FEDERAL DE VEHÍCULOS.	31
5.-LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 131 CONSTITUCIONAL.	33
6.-LEY ADUANERA.....	34

CAPÍTULO II

MERCANCIAS DE COMERCIO EXTERIOR.

1.-CONCEPTO DE IMPORTACIÓN.....	37
2.-CONCEPTO DE EXPORTACIÓN.....	44
3.-CONCEPTO DE MERCANCÍA.....	46
4.-VALOR EN ADUANA DE LAS MERCANCÍAS.	52
5.-CONTRIBUCIONES AL COMERCIO EXTERIOR Y CUOTAS COMPENSATORIAS.	55
6.-RESTRICCIONES Y REGULACIONES NO ARANCELARIAS.	67
7.-FRANQUICIAS Y EXENCIONES.	77

CAPÍTULO III

PROCEDIMIENTOS JURIDICOS ADUANEROS PARA LA DETERMINACION DE INFRACCIONES Y SANCIONES.

1.-CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	90
2.-ACTOS DE COMPROBACION Y VIGILANCIA QUE DAN ORIGEN A LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS JURIDICOS ADUANEROS	102
A.-Reconocimiento Aduanero.....	106
B.-Segundo Reconocimiento.....	109
C.-Verificación de Mercancías de Procedencia Extranjera en Transporte.....	113
D.-Visitas Domiciliarias..	123
E.-Otros Actos de Comprobación.	127

3.-PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS JURIDICOS ADUANEROS PARA LA DETERMINACION DE INFRACCIONES Y SANCIONES.	132
A.-El previsto para las Multas Simples.....	141
B.-Procedimiento de Determinación de Contribuciones Omitidas.....	144
C.-Procedimiento de Suspensión y Cancelación de Patente de Agente Aduanal.....	147
D.-Cancelación de Autorización de Apoderado Aduanal.....	153
E.-Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.....	155
4.-ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.....	168
5.-EL PRESUNTO INFRACITOR ANTE LA AUTORIDAD ADUANERA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA.	178
CONCLUSIONES.....	182
ANEXO I.	189
BIBLIOGRAFIA.	190

INTRODUCCION.

La Tendencia de la economía internacional como una nueva estructura económica a nivel mundial, ha mostrado un proceso creciente de globalización, congruente con la internacionalización del capital productivo y financiero, en la que los países en vías de desarrollo buscan incorporarse al nuevo reto que le impone la dinámica de la actividad internacional sin rebasar la capacidad del gobierno para controlar las fluctuaciones macroeconómicas y obtener un desarrollo armónico y equilibrado del país.

Este fenómeno de la internacionalización a generado un intercambio de productos, servicios, tecnologías, contratos y convenios entre las naciones con una creciente interdependencia y especialmente un cambio en las normas legales comerciales que buscan integrarse a esta dinámica mundial.

Es en este marco que tanto los países desarrollados como en vías de serlo han ido adecuando sus políticas comerciales hacia una mayor liberalización en el intercambio de capitales y mercancías con la valoración de las mismas para consolidar su presencia en el mundo, dando origen a diversas organizaciones comerciales internacionales, desde la creación de una Comunidad Económica Europea (Mercomun) en 1958, hasta la integración de la Cuenca del Pacífico, con la participación de 18 países de tres continentes: América, Asia y Oceanía. Estos factores han incidido en los cambios que México a tenido, refiriéndose específicamente a su legislación aduanera, desde la transformación del concepto *valor en aduana* hasta la simplificación de los trámites aduanales.

A raíz de los tratados internacionales firmados por México, entre los que destaca el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), se dió origen, a través de la Ronda Uruguay, a la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Aprobándose además en la Ronda Tokyo, un nuevo sistema de valoración fundamentado en el artículo VII de la carta del GATT, lo que originó una transformación profunda en el ordenamiento aduanero mexicano en el año de 1982 con la abrogación del Código Aduanero y posteriormente en las reformas a la Ley Aduanera el 20 de julio de 1992, eliminándose definitivamente un sistema basado en precios oficiales o *Valor Bruselas*, de lo que se puede colegir la gran influencia que los tratados internacionales han tenido en el proceso de globalización, de forma tal, que la política proteccionista que México había llevado en el ámbito de la agricultura, industria y comercio, basando sus ingresos en los tributos de los gobernados, cambia hacia una aventura a la apertura que busca favorecer las exportaciones fundamentando la economía nacional en un sustento firme como es la venta de nuestra producción nacional al extranjero y en consecuencia el ingreso de las respectivas divisas internacionales al país.

La economía de México, como país subdesarrollado estuvo orientada fuertemente a un sector primario como la agricultura, ganadería y minería, por ello, la comercialización de los productos básicos es un punto crucial a resolver. De ésta forma, dentro de las estrategias económicas del Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994, denominado Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios, se determina la

importancia de obtener una economía, sana, próspera, capaz de garantizar las bases materiales para el desarrollo del potencial de los mexicanos.

Pero, para recuperar el crecimiento es indispensable, fomentar la inversión y maximizar los recursos disponibles, de tal forma que una de las estrategias para lograrlo es la *Modernización Económica*.

Esta modernización económica se traduce en incentivar al sector público a fin de que sea mas eficiente en el cumplimiento de sus obligaciones legales y compromisos populares, así como en un sistema de reglas económicas claras que aliente la creatividad productiva.

En éste Plan Nacional de Desarrollo, se incluye a los Programas Nacionales de Modernización Industrial y del Comercio Exterior, mismo que busca una política capaz de competir con éxito en el comercio mundial, en los siguientes puntos:

- La internacionalización de la economía, por medio del perfeccionamiento de la apertura comercial, la promoción de la inversión privada y el cumplimiento de los compromisos en inversión pública.
- El desarrollo tecnológico a través de la transferencia de tecnología y una adecuada protección a la propiedad intelectual.
- La desregulación económica.
- El fortalecimiento del mercado interno.
- La promoción de las exportaciones, mediante instancias ágiles y efectivas al interior del país.

Es en éste marco, que se procede a la firma y aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre México, Estados Unidos de América y Canadá, conforme al decreto de promulgación de 14 de diciembre de 1993 y publicado en el Diario oficial de la Federación el 20 del mismo mes y año.

Siendo éste convenio el inicio de otros tratados de Libre Comercio entre México y algunos otros países del Continente Americano como Colombia, Venezuela, Costa Rica y Bolivia.

Estos Tratados y el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, han sido la base de las diversas propuestas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al Congreso de la Unión en materia legal aduanera, dentro de un espíritu renovador acorde con los Convenios Internacionales y la Política Económica Mundial con la cual se encuentra comprometido.

Los antecedentes antes citados, han sido mencionados para estar en posibilidad de comprender en toda su magnitud la razón de los cambios de una política en materia aduanera, mismos que no han sido producto del arbitrio de los funcionarios fiscales en turno, sino una instrumentación que éstos han tenido que realizar con mayor o menor fortuna para cumplir con las obligaciones contenidas en los acuerdos mundiales.

En éste orden de ideas, y dentro de un espíritu renovador, el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera a tenido algunos cambios, si no en su estructura, - la cual a sido la misma desde el Código Aduanero -, si en su nominación, a partir de 1989 y las autoridades competentes para iniciarlo, tramitarlo y resolverlo.

En el presente estudio, se pretende analizar si dichas reformas contribuyeron a mejorar su aplicación, determinando su funcionalidad mediante el cabal cumplimiento al objetivo principal de todo procedimiento administrativo: garantizar al presunto infractor sus derechos constitucionales de legalidad y audiencia, así como su simplificación. Los problemas que se presentan para el presunto infractor, durante éste, así como las repercusiones de la entrada en vigor de diversas reformas al entonces Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda, desde el 4 de enero de 1990, en cuanto a la diversidad de autoridades con competencia para enfrentar al contribuyente ante una serie de funcionarios públicos de diversas unidades administrativas, ubicados en diferentes lugares, con facultades para llevar el mencionado Procedimiento Administrativo, analizando las consecuencias de éstas reformas y su repercusión en cuanto a la *simplificación administrativa* y la economía entre Fisco y contribuyente.

Estas reformas implantaron una reorganización interna, dentro de la extinta Subsecretaría de Ingresos, pero, ¿estos cambios internos coadyuvaron a las metas trazadas para cumplimentar los acuerdos internacionales a los que se a hecho mención?, o, acaso, la autoridad ya olvidó, los principios rectores del cambio sustancial aduanero para su integración económica mundial. Se pretendió sustituir al personal aduanero de carrera, acaso, porque era muy difícil cambiar su mentalidad para la apertura requerida por el exterior, o, porque, era necesario crear empleos mejores remunerados para beneficios o compromisos muy particulares.

Es dentro de éste entorno que a partir del 1º de julio de 1997, entra en vigor el Servicio de Administración Tributaria, un nuevo órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con carácter de autoridad fiscal, mismo que substituye a la Subsecretaría de Ingresos, buscando profesionalizar al personal adscrito a ésta, a fin de constituirse en una administración tributaria moderna, profesional, honesta, con calidad, que busca la excelencia en el servicio a los contribuyentes.

Por éstas razones, mismas que inciden en el funcionamiento aduanero y a fin de comprender en toda su dimensión el problema al que se enfrenta el presunto infractor, se dividió el presente trabajo en 3 capítulos.

El primero de ellos nos introduce históricamente en la evolución de la legislación aduanera, desde que España descubrió América y las repercusiones que en materia aduanera se fueron presentando por la entrada y salida de mercancías entre éstos continentes, de ésta manera, estaremos en posibilidades de comparar los problemas de aquellos tiempos, con los actuales y los procedimientos para combatirlos. De tal forma que el contrabando y demás infracciones y sanciones establecidas en la legislación actual, fueron previstas en los ordenamientos jurídicos de aquella época.

Asimismo, se procede a analizar los artículos constitucionales que en materia aduanera son el fundamento ante el cual los funcionarios deben acatar sus procedimientos y resoluciones.

Se enumeran las principales legislaciones aplicables al comercio exterior.

Se hace mención al Código Aduanero, la Ley del Registro Federal de Vehículos, la Ley de Valoración Aduanera y la Ley Reglamentaria del artículo 131 constitucional, ordenamientos esenciales, que sirvieron de base a la actual legislación aduanal.

En el Capítulo Segundo y a fin de comprender el mecanismo de una relación aduanal, esto es la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, se precisan conceptos esenciales, tales como Importación, Exportación, Mercancía, el valor de ésta en el mundo aduanero y las contribuciones aplicables a los diferentes regímenes aduaneros a los que se destinan; el concepto además de las restricciones y regulaciones no arancelarias, su fundamento y justificación, además de las mercancías por las cuales se exenta del pago de impuestos. Nociones que se exponen ampliamente en éste capítulo.

En el Capítulo Tercero se analizan los conceptos y fundamentación de el proceso, procedimiento y procedimiento administrativo, comparándolos con los diversos procedimientos aduaneros existentes comprobando si el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera reúne éstos requisitos.

Los actos que originan los diversos procedimientos jurídicos aduaneros, así como las autoridades competentes para llevarlos a cabo son tratados en éste capítulo debido a la importancia de cada uno de éstos para diferenciarlos de aquellos otros actos que dan lugar al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

Se efectúa una exposición de los procedimientos jurídicos aduaneros: el previsto para las multas simples, el Procedimiento para la Determinación de Contribuciones Omitidas, Procedimiento Administrativo de Cancelación de Patente de Agente Aduanal, Procedimiento de Cancelación de Autorización para Apoderado Aduanal y la diferencia esencial con el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera especificándose las unidades administrativas competentes para llevarlos a cabo, así como el organigrama y funciones del Servicio de Administración Tributaria, que se enlistan.

El análisis del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera se efectúa minuciosamente, estudiando desde los actos jurídicos que provocan la actividad del Estado hasta los funcionarios autorizados para iniciarlo, tramitarlo y resolverlo. ¿En qué consiste su inicio, cómo es su trámite y que consecuencias tiene la resolución que se emita al respecto?, son cuestiones que se responden de conformidad con la legislación aduanera y la normatividad aplicable.

Se analizan las infracciones y sanciones previstas en la Ley Aduanera y sus cambios a través del tiempo. Diferenciándose las infracciones graves de las leves.

Una vez efectuado el análisis del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera y las autoridades competentes para aplicarlo, se presenta un panorama completo ante el cual se enfrenta el presunto infractor, siendo fundamental para éste el respeto a sus garantías, además de que se lleve a cabo ágil y transparentemente, siendo fundamental como se comprenderá al final del presente trabajo, la planeación adecuada de la estructura orgánica de

las autoridades aduaneras, y los planes de desarrollo y capacitación de éste personal, debiendo integrarse a todos los empleados aduaneros, incluyendo al personal operativo que es el que tiene mayor contacto con el contribuyente y ante los que la administración pública debe volver sus ojos para profesionalizarlos e incentivarlos.

La entrada en vigor de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, tan esperada el 1° de julio de 1997, la cual se explica en el Capítulo Tercero, no a cambiado de hecho, lo antes establecido. Acaso, podría ser un pretexto más de la administración pública para justificar ante la opinión pública mundial, específicamente de los países que exigen de México, ciertos cambios estructurales en la administración tributaria.

Pero, por las razones que sean, el presente trabajo podrá contribuir para que el contribuyente analice si efectivamente la modernización tributaria se a manifestado en la práctica, al involucrarse en alguno de los procedimientos jurídicos aduaneros, específicamente el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, o no se palpa ningún cambio, lo que resultaría un fracaso de la administración fiscal, ya que es en el contribuyente, en quien debe repercutir la excelencia en la calidad de los servicios del personal del Servicio de Administración Tributaria, quien es para el que se debe trabajar y para quien se debe proporcionar un servicio digno y honesto, porque antes que el Estado, está el Ciudadano y antes que el Ciudadano está la Persona.

CAPITULO I

FUENTES DEL ORDENAMIENTO JURIDICO ADUANERO MEXICANO.

1 ANTECEDENTES JURIDICOS.

El desarrollo de las normas jurídicas aduaneras en México, tuvo su origen en el siglo XIV, a partir de los viajes y descubrimientos de España y Portugal, potencias coloniales de Europa que habían emprendido el camino hacia el oeste, culminando con la llegada de los españoles a México.

Los europeos fueron recibidos al principio amistosamente en la India, pero pronto entraron en disputa con los mercaderes árabes por los mercados recién abiertos.

En contraste con Portugal, España no solo no era un estado unificado, sino que todavía durante los siglos XIV y XV tuvo que luchar con los moros en el sur del país, pero solo el matrimonio de Isabel de Castilla con Fernando de Aragón, sentó las bases de la unificación de los dos estados principales españoles y la expulsión de los moros. Es en este contexto que Cristóbal Colón, en su afán de buscar las Indias encontró América, desembarcando en la isla de Guanahani el 12 de octubre de 1492.

Durante el siglo XV Portugal había tenido la iniciativa en cuanto a exploraciones marítimas y, los derechos de conquista y descubrimiento estaban amparados por diversas bulas papales desde antes del descubrimiento del Continente Americano, obteniendo los Reyes Católicos el arbitraje del papa Alejandro VI a su favor en el año 1493 a través de la Bula "Inter-Caetera", en virtud de la cual se fijó una frontera en las rutas marítimas entre ambos países.¹

Dicha línea de separación corría a 100 millas marítimas (leguas), al oeste de las islas de Cabo Verde,² donde gozarían de privilegios tales como mas descubrimientos y colonizaciones, de tal forma que lo que quedaba al Occidente de esa línea sería considerado español y lo que estuviera al Oriente, portugués, prohibiéndose a cualquier persona comerciar, sin obtener antes licencia especial de los soberanos españoles.

Portugal inconforme con dicho fallo, logró que los Reyes Católicos reconsideraran los términos de la bula, reuniéndose en la ciudad española de Tordesillas Los Reyes Católicos y Juan II de Portugal el 7 de junio de 1494, firmando un Acuerdo por el cual se dirimirían las disputas

¹ GÖRLICH J. Ernst. Historia del Mundo, Ediciones Martínez Roca, Barcelona. Cuarta edición. 1972.Tr Mariano Orta Manzano. Tomo I, pp. 306 y 307.

² Idem.

jurisdiccionales, dicho acuerdo fue denominado como Tratado de Tordesillas.³

Por el cual aunque se conservaban los términos generales de la bula, se trasladó la línea divisoria hacia el poniente hasta las 370 leguas de las Islas de cabo Verde logrando que la porción de tierra que sobresalía hacia el este (Brasil) estuviera bajo la influencia portuguesa.⁴

Entre los primeros documentos aduanales que regularon a las colonias están la cédula real de mayo de 1497: Carta de Burgos, en la que liberaban del pago del impuesto del almojarifazgo a las personas y frailes que poblaran las tierras recién descubiertas de las mercancías que trajeran consigo, dicha franquicia se utilizó para motivar la colonización en América⁵.

En las Cédulas Reales de 15 de mayo de 1509, 14 de septiembre de 1519, 27 de abril de 1531, 15 de octubre de 1532 y 7 de agosto de 1535, España emitió las primeras normas comerciales con la Nueva España, estableciéndose en los puertos de Sevilla y Cádiz los únicos en los cuales se podían comerciar y embarcar mercancías, siendo Veracruz el único puerto en la Nueva España, autorizado para comerciar con España, así como Acapulco con Filipinas⁶, siendo Veracruz la primera aduana en el Golfo de México y Acapulco la segunda aduana marítima.⁷

Se estableció el derecho de almojarifazgo en la Nueva España, mismo que debería cobrarse en el Puerto de Veracruz.

El almojarifazgo es un término de origen árabe, derivado de almojarife y éste del verbo "xerefe", que significa "ver o descubrir con cuidado una cosa."⁸

El derecho de almojarifazgo o portazgo, consistía en las contribuciones percibidas en España y Nueva España por la entrada y salida de mercancías, en un siete y medio por ciento del total de mercaderías que venían de España, teniendo los vinos que pagar un veinte por ciento. Es decir, dichos derechos eran pagados tanto al salir las mercancías de España, como al entrar éstas a la Nueva España.

En la Aduana de Acapulco, dicho derecho llegó a ser de un treinta y tres y medio por ciento⁹.

En 1564 se emitió una Ordenanza por la Casa de Contratación de Sevilla, estableciéndose el derecho de *Avería*, por medio del cual ninguna nave podía salir si no era en flota; ocasionando su inobservancia la pérdida de la embarcación y sus mercancías, lo anterior para tener un mayor control sobre

³ CARVAJAL Contreras, Máximo. Derecho Aduanero Pomúa, S.A. Quinta Edición México. 1996. p.55.

⁴ VARIOS AUTORES. Enciclopedia Barsa Tomo 14, p.237.

⁵ CARVAJAL Contreras Máximo. Derecho Aduanero Op. Cit. p. 51

⁶ *Ibidem*. p. 56.

⁷ SIERRA Carlos J. y Martínez Vera Rogelio. Historia y Legislación Aduanera de México. Ediciones del Boletín bibliográfico de la S.H.C.P. México, 1973. P. 25

⁸ CARVAJAL Contreras, Máximo. Derecho Aduanero Op. Cit. p. 52.

⁹ LERDO DE TEJADA Miguel. Comercio Exterior de México desde la conquista hasta hoy, México, Op. cit p 11.

las exportaciones e importaciones de las mercancías que eran transportadas en dichas embarcaciones, así como para protegerlas de la piratería.¹⁰

De los viajes continuos entre la Nueva España, hubo las primeras disposiciones con instrucciones para combatir el contrabando en 1529 y en octubre de 1532¹¹. En la primera se ordenaba que se embargaran los navíos ingleses, portugueses o de cualquier otro país que llegasen a la Nueva España con mercaderías; la segunda ordenaba se vigilara la defraudación del derecho del almojarifazgo y otros que se ocasionaban al venderse mercancías y frutas de otras tierras.

El derecho de alcabala se estableció en la Nueva España en 1573 y era el ingreso que percibía el gobierno español por la venta primera de las mercancías que llegaban a la tierra colonizada, estableciéndose hasta 80 suelos alcabalatorios, por lo que los comerciantes solicitaron se abrogara dicho derecho, estableciéndose las Aduanas interiores¹².

Carlos III en 1765 emitió una serie de determinaciones contenidas en la Ordenanza del Comercio Libre encaminadas a una apertura comercial permitiendo entre otras cosas el funcionamiento de puertos marítimos además del de Cádiz y Sevilla, en España, así como en la Nueva España, desaparición del sistema de flotillas y la creación de un impuesto advalorem¹³.

El 12 de octubre de 1778 se expidió el Reglamento de Aranceles Reales o lo que se denominó la Ordenanza del Comercio Libre, por la cual desapareció el sistema de flotas y permitió una mayor apertura comercial entre las colonias y otras ciudades españolas, reduciéndose los derechos del almojarifazgo principalmente¹⁴. El Bando de 29 de agosto de 1789, ratificado el 31 de julio de 1803 estableció medidas correctivas para evitar la evasión de impuestos de alcabala, estableciendo el depósito de los tributos causados, siendo éste supuesto un antecedente de la garantía del interés fiscal.¹⁵

Las franquicias diplomáticas tienen su antecedente en las reales Ordenes y circular de 30 de enero de 1782, 6 de noviembre de 1802, 27 de octubre de 1804 y 9 de octubre de 1817.¹⁶

Con la Independencia de México, consumada en 1821 el gobierno mexicano tuvo un gran reto para organizar y actualizar el sistema de recaudación de impuestos, designándose como Director de Aduanas a Don Francisco José Bernal.¹⁷

¹⁰ LERDO DE TEJADA Miguel, Comercio Exterior de México desde la conquista hasta hoy, México, Op. cit. p. 11

¹¹ LERDO DE TEJADA Miguel, Comercio Exterior de México desde la conquista hasta hoy, México, 1864
Reedición del Banco Nacional de Comercio Exterior, p. 9.

¹² CARVAJAL C. Máximo, Derecho Aduanero Op. Cit., p. 59.

¹³ DUBLÁN MANUEL y LOZANO José María, Legislación Mexicana, Tomo IX, p. 160

¹⁴ CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, Derecho Aduanero, Op. Cit. p. 61.

¹⁵ SIERRA, Carlos J., Historia y Legislación Aduanera de México, Op. Cit. p. 11

¹⁶ Ibidem p. 12

¹⁷ Ibidem p. 13.

El 5 de octubre de 1821 se expide el primer Decreto del México independiente en el que cesaba el cobro del 10% de impuestos a la exportación, sobre la marcha y en virtud de los múltiples problemas que se le presentaban en materia aduanera, el gobierno mexicano tuvo que reconocer el "Decreto de las Cortes Españolas de 9 de noviembre de 1820", en tanto se estudiaba un documento independiente que rigiera sobre el ramo de aduanas, dicho Decreto introdujo como aspectos fundamentales el Arancel General Interino para el Gobierno de las Aduanas Marítimas en el Comercio Libre del Imperio" (Siendo el primer documento legal del México independiente).¹⁸

El Arancel General Interino para el Gobierno de las Aduanas Marítimas en el Comercio Libre del Imperio ¹⁹, establecía las mercancías permitidas y libres de impuestos, así como mercadería cuyo valor se determinaba en base al valor de la mercancía estipulado en una tarifa o el que fijara el personal aduanero respecto de las mercancías no comprendidas en dicho documento. Se consignó en dicho documento que las mercancías que se extrajeran subrepticamente del buque, tendrían como sanción la pena de comiso, y, del producto de su venta, menos los derechos y costas, un quince por ciento se otorgaría al juez, un cuarenta por ciento al aprehensor y el resto al fisco; en caso de existir denunciante un diez por ciento al juez, un veinticinco por ciento al aprehensor y el remanente para el denunciante. Los comisos que tenían su origen en el reconocimiento aduanero efectuado por los vistas aduanales, les correspondería un setenta y cinco por ciento de la venta de las mercancías y el veinticinco por ciento al administrador.

Además de los problemas de organización, se agravó el del contrabando, el que ocasionaba gran detrimento a los ingresos de la nación, tan grave fué éste problema que el 4 de septiembre de 1823, el Congreso Mexicano expidió el Reglamento para la Distribución de Comisos, ²⁰ mismo que tenía la finalidad de combatir el contrabando, estableciendo como medidas, la imposición de penas para los empleados que se les probare el cohecho colaborando o permitiendo con ésta infracción.

Este problema acarreaba consecuencias para el erario federal y para un México que quería resurgir con una política económica basada en la percepción de ingresos por medio de las contribuciones al Fisco, especialmente de los impuestos aduaneros, como una principal fuente de ingresos, expresándose el Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda en una Memoria leída al Congreso Constituyente respecto a ésta situación:

"El contrabando siempre fué funesto y punible, hoy que la nación está al borde del precipicio por la falta de los ingresos que le roban los mismos a quienes les paga y sustenta para evitarlo, incremente hasta su colmo este crimen abominable, y por mas que se esfuerce V. Sob. En incrementar

¹⁸ SIERRA, Carlos J. Historia y Legislación Aduanera de México. Op. Cit. p. 14.

¹⁹ Dublán Manuel y Lozano José María. Legislación Mexicana. Tomo IX, p.500

²⁰ S.H.C.P. Semblanza Histórica de México. Dirección General de Prensa, Memoria, Bibliotecas y Publicaciones, 1960, p.90.

castigos, apenas encontrará alguno proporcionado a tamaña ingratitude p rfida. La patria que perece por su traición, clama a V. Sob. Por su remedio, dicte pues, leyes penales que aterren a los malvados, y destierre con un rasgo de su sabiduría, la ominosa preocupación de la propiedad de unos destinos que tan indignamente ejercen, y que se omitan procesos evasorios que no permite la gravedad y notoriedad de su colusión, para removerlos a lo menos, bastando las sospechas vehement simas con que los acusa la opinión pública..."²¹

En 1824 el Soberano Congreso prohibió la importación de determinadas mercancías, lo anterior utilizando la política comercial como instrumento de protección al desarrollo industrial y comercial interno del país, imponiendo a los interventores, o personal dedicado a vigilar el cobro de los derechos arancelarios.

A la Dirección de Aduanas la reformaron hasta desaparecerla el 16 de noviembre de 1824, poniendo a cargo del Secretario de Hacienda, la dirección de todas las rentas. El Director de Aduanas Lic. Bernal, pasó a fungir como director de alcabalas, del cual dependería todo lo económico y lo directivo de las aduanas, todo, bajo la Instrucción Provisional a que han de arreglarse comisarías generales que manda establecer el soberano decreto de 21 de septiembre de 1824 para la Administración de los ramos de hacienda pública del gobierno general de los Estados de la Federación de la República Mexicana²².

Así se fue forjando la inicial estructura de las Aduanas Marítimas: la de Veracruz, sujeta a la Comisaría General del Estado de Veracruz, con un administrador, contador, dos vistas y un comandante, siendo la de Veracruz la primera Aduana desde 1530 y la de Acapulco en 1582.²³

Para evitar el fraude fiscal se expidió la circular de 4 de junio de 1825. Y el 8 de octubre de 1827 se autorizó el cateo de toda cada, por la sola sospecha de que hubiese contrabando.

Así sucesivamente siguieron expidiéndose aranceles, con nuevas prohibiciones, hasta que con Antonio López de Santa Anna se expresó por vez primera los motivos por los cuales el Gobierno decretó éste tipo de normas, en las que el proteccionismo era el propulsor principal.

En dicha Ordenanza General, se agrup  por primera vez a las mercancías en cinco capítulos, por orden alfabético, estableciéndose además de los derechos ad-valorem sobre valor factura o aforo y el de cuota fija, el derecho municipal, de mejoras materiales, de internación, de contrarregistro y de amortización de la deuda pública liquidada y consolidada.²⁴

El 16 de noviembre de 1827 se publicó "El arancel para las Aduanas Marítimas y de Frontera de la República Mexicana", en el que se continuaba con la sanción del comiso para las mercancías no comprendidas en el

²¹ SIERRA, Carlos J. Historia y Legislación Aduanera de México. Op. Cit. pp. 22 y 23.

²² *Ibidem* p. 24.

²³ *Ibidem*. p. 25.

²⁴ *Ibidem* p. 26

manifiesto del buque o que declararan una cantidad diferente y/o calidad declarada en el citado manifiesto. Asimismo se establecían sanciones para el empleado aduanal que permitiera éste tipo de infracciones, dichas sanciones iban desde la suspensión en sueldos y funciones temporalmente, hasta la destitución del puesto.

El 26 de enero de 1831 se estableció la Dirección General de Rentas, la cual debido a la diversidad de funciones es el antecedente de la Subsecretaría de Ingresos con 3 secciones (o subsecretarías).²⁵

El 17 de marzo de 1837 se expidió el "Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas", en el que preveía además de los capítulos de la nomenclatura, franquicias, exenciones y exportaciones, el correspondiente a la reglamentación del comiso, la distribución de multas y un capítulo octavo con el procedimiento judicial que determinaba el comiso. Se establecía si por la simple observación de un empleado de aduanas, éste tuviese lujos extraordinarios o efectuase gastos extraordinarios, sería tenido como sospechoso de mala versación. Asimismo, tenían descuentos para montepío, derechos a pensiones y jubilaciones. Esta Ley es el antecedente de la organización aduanal. Allí mismo se exigía además del manifiesto, la factura comercial, y, para los pasajeros un documento en el que se manifestaran sus efectos personales. Las mercancías exentas del pago de derechos de importación, tenían la obligación de declararlas, so pena de una multa pecuniaria. Para el procedimiento judicial en el que se tramitara el juicio de comiso, el plazo para emitir resolución era hasta de 24 horas a partir de la presentación de la denuncia. Cuando los juicios eran orales y la sentencia no podría ser recurrida, en alguna otra instancia, cuestión contraria, cuando el valor era mayor de \$500.00 y menor de \$2000.00, caso para el cual se estableció una tercera instancia.²⁶

El 30 de abril de 1842 se publicó el "Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas", mismo que establecía 13 secciones y 159 artículos²⁷, destacando para nuestro trabajo la sección décima: "otros casos en que se incurra en pena", la sección décima primera: "la distribución de los comisos", la décima segunda: "procedimientos en los juicios de comiso".

Asimismo se expidió un decreto el 26 de septiembre de 1843 por el que se estableció con claridad la responsabilidad en que incurrían los empleados de aduana. En éste arancel se previó que cuando el comiso estuviese relacionado además con la materia penal, que pudiese implicar la violación a éste tipo de leyes, se seguirían dos procedimientos diferentes y separados: el administrativo y el penal.

En cuanto al juicio administrativo éste era público y verbal, emitiéndose resolución dentro de los tres días hábiles siguientes a partir de que la persona que acreditara su personalidad se presentara al juicio o en su caso, se le declaraba en rebeldía, en éste momento procesal se podían ofrecer las

²⁵ SIERRA, Carlos J. Historia y Legislación Aduanera de México. Op. Cit. p. 41

²⁶ CARBAJAL Contreras, Máximo. Derecho Aduanero. Op. Cit. pp. 74 y 75.

²⁷ *Ibidem* p.83.

pruebas pertinentes y alegar lo que a su derecho conviniese. Se previó también una segunda instancia, y, cuando existiesen dos resoluciones diferentes tanto en la primera como en la segunda, se tenía una tercera instancia, misma que también se aplicaba cuando el valor de la mercadería decomisada era mayor a \$2000.00.

El 4 de octubre de 1845 se decreta un nuevo arancel: "Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas", misma que contempló a la "Junta de aranceles para consultar sobre las dudas que ocurran en su observancia", y que se conformaba por cuatro miembros: personal de hacienda, dos comerciantes, -designados por una Junta-, una persona de la Secretaría General de Industrias, mismos que eran nombrados anualmente.

Las funciones de dicha Junta eran, entre otras, la interpretación en la aplicación de las leyes aduaneras para establecer el impuesto que le correspondía a las mercancías.

Las decisiones tomadas por dicha Junta se sometían a consideración del Ejecutivo, mismo que decidiría sobre las discrepancias existentes, teniendo su resolución efectos únicamente particulares.²⁸

Se publica en 1853 el "Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas", toda vez que tenía que adecuarse a los Tratados de Guadalupe en el que se fijaron los límites entre México y Estados Unidos, fijándose nuestras fronteras hasta el Río Bravo, estableciéndose una serie de aduanas fronterizas.²⁹

El 31 de enero de 1856 se publica la "Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de la República Mexicana", misma que contenía formas aduaneras: el equipaje de pasajeros, un manifiesto de mercancías y la factura. Se establecieron tres clasificaciones de infracciones: el contrabando, el fraude y las faltas de cumplimiento a la Ordenanza. Para la citada Ordenanza, el contrabando consistía en la introducción clandestina de mercancía por puntos no habilitados para el comercio exterior, la introducción de mercancías por lugares habilitados pero sin la documentación respectiva o en horas inhábiles, la descarga o transporte de mercancías sin las formalidades exigidas en Ley y sin el conocimiento previo de las autoridades aduaneras, así como la introducción de mercancías sin los documentos que acrediten su legal importación. También se consideraba contrabando a la exportación de dinero, metales y cualquier otro producto expresamente prohibido que deba pagar impuestos, como fraude a la modificación que los capitanes o consignatarios efectuaran en los manifiestos o facturas, en complicidad con los empleados aduanales, con el fin de falsear las cantidades o calidad de las mercancías, el embarque o desembarque de mercancías que por complicidad con los funcionarios de la materia se hiciese en horas inhábiles, no se efectuara el reconocimiento de la mercancía o se falseasen los datos en cuanto a cantidad, pesos, calidad y la utilización de documentación que amparaba otras mercancías.

²⁸ CARBAJAL CONTRERAS, México. Derecho Aduanero Op. Cit. pp 79 y 80.

²⁹ *Ibidem* p. 82.

Respecto a las faltas de observancia se señaló: la omisión de datos en la documentación, la falta de presentación del manifiesto en las visitas de inspección, o de la lista de pasajeros y equipajes.

Con relación a las sanciones, para el contrabando se estableció la confiscación de las mercancías y los medios de transporte que las conducían, en caso de que dichas mercancías fuesen prohibidas, se impondría una multa del 5 al 25% del valor. Para el infractor que conducía las mercancías, se haría acreedor a 10 años de prisión, publicándose su fotografía en todos los periódicos, en caso de que alguna empresa comercial favoreciera al contrabando se publicaría su nombre en los periódicos y Hacienda no tendría tratos con éstas.

Las sanciones para el fraude eran la pérdida de las mercancías implicadas en el fraude, una multa de \$200.00 a \$3000.00, y los empleados aduaneros implicados eran destituidos.

Para las faltas de observancia únicamente había multas pecuniarias.

Se establecieron las dos vías para el trámite de dichos juicios: la administrativa y la judicial. En la vía administrativa se aplicaban 3 instancias: la primera ante el administrador de la aduana, la segunda ante la Junta de aranceles y la tercera ante la Junta de Crédito Público. El infractor podía decidir entre una u otra vía.³⁰

En la Constitución de 1857, documento que declara que todo el poder público dimana del pueblo y es para su beneficio, mismo que ejerce su soberanía a través de los Poderes de la Unión, divididos en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, declarándose entre otras garantías la de libertad de comercio e industria en el artículo 28, y, otorgándose al Poder Legislativo la facultad de expedir aranceles, prohibiendo a los estados gravar el tránsito de personas o cosas que pasen por su territorio.³¹

El 1º de enero de 1872 se da a conocer la nueva tarifa a la importación, la cual unifica las cuotas, pesos y medidas, reuniendo en un solo documento varias disposiciones.³²

El 20 de enero del citado año, se expidió el Reglamento de Visitadores de Aduanas Marítimas y Fronterizas, el cual preveía la figura del visitador, quien tenía funciones de fiscalización interna.³³

En cuanto a la persecución del delito de contrabando y la competencia de diversas jurisdicciones tanto administrativas como penales, orillaron a que el 2 de junio de 1874 se emitiera por parte de la Secretaría de Hacienda una circular "en la que se dijo que en virtud de que siendo ya frecuentes los casos en que al introducirse fraudulentamente mercancías por la frontera del norte, los conductores hacían armas contra los agentes del fisco, quienes a

³⁰ Cfr. CARBAL C. Máximo, Derecho Aduanero. Op. Cit. pp 83 y 84.

³¹ Semblanza Histórica de México. S.H.C.P. Dirección General de Prensa, Memoria, Bibliotecas y Publicaciones, 1960, p.p.55 y 56.

³² SIERRA Carlos J. Historia y Legislación Aduanera de México. Op. Cit. p. 164.

³³ Ibidem p. 161.

su vez, en cumplimiento de su deber, se veían obligados a repeler la agresión; que en tales encuentros habían resultado heridos y aun muertos de una y otra parte, y que ante tales situaciones se había recurrido a la justicia federal, la cual solo se había venido concretando a conocer de las causas de contrabando, en tanto que los jueces de la jurisdicción común se encargaban de conocer los demás incidentes por faltas o delitos cometidos en la misma acción".³⁴

El 25 de marzo de 1884 se publicó la ley del "Tráfico y despacho de mercancías que conduzcan los Ferrocarriles Nacionales de la República", siendo éste decreto el fundamento del origen de las aduanas interiores, creándose la de Chihuahua, la de la Ciudad de México, Ciudad Victoria, Chihuahua, Monterrey y Saltillo.³⁵

El 22 de noviembre de 1886, es reformada la constitución, suprimiéndose las aduanas interiores.³⁶

En marzo 1º de 1887, se publicó la "Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas", estableciéndose en los capítulos décimo quinto de las infracciones a la Ley y las penas. En el citado capítulo, se establecieron como delitos: el contrabando y la defraudación. Asimismo tipificó como delitos para los citados empleados el cohecho, el peculado y la concusión. Se denominaba como delito de contrabando a la omisión en el pago de los derechos de importación o exportación de mercancías sujetas a dicha contribución; se calificó al contrabando cuando éste se hacía clandestinamente o con violencia. En caso de comiso de las mercancías en el contrabando, éstas pasarían a propiedad del Fisco, mismas que se vendían en subasta pública.³⁷

Los delitos tenían como sanción la pena corporal y multas; las contravenciones y faltas simples, con multas, suspensión o destitución del empleo en caso de que estuviera involucrado algún funcionario aduanero. Se distinguió esencialmente al procedimiento administrativo del judicial, otorgándose la facultad de declarar la comisión de una infracción en contra de las leyes aduaneras a la autoridad administrativa.

En ésta Ordenanza se crearon los Almacenes Generales de Depósito de Mercancías, los cuales podían ser propiedad de la Federación o concesionados a los particulares. Asimismo se estableció el momento de importación de las mercancías.³⁸

El 12 de junio de 1891 se expidió la "Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas", constituida por 23 capítulos y 705 artículos, previendo en su capítulo décimo octavo "de la infracción de la ley y de las penas" y en el décimo noveno "de los juicios" y capítulo vigésimo primero "inversión de las multas impuestas por infracciones de esta Ley.

³⁴ SIERRA, Carlos J. Historia y Legislación Aduanera de México. Op. Cit. p. 167 y 168.

³⁵ Ibidem p. 193.

³⁶ S.H.C.P. Semblanza Histórica de México Dirección General de Prensa, Memoria, Bibliotecas y Publicaciones, 1960. p. 90.

³⁷ SIERRA Carlos J. Historia y Legislación Aduanera de México. Op. Cit. p. 204.

³⁸ Idem.

Se estableció el “juicio de peritos” para los casos de discrepancia en la clasificación de las mercancías, formada por tres peritos de la Secretaría de Hacienda de la Ciudad de México³⁹.

Las infracciones se clasificaban en delitos, contravenciones y faltas.

Eran considerados como delitos: el contrabando, el cohecho, el peculado, la concusión, la alteración de documentos oficiales, la falsificación de documentos oficiales, el quebrantamiento doloso de sellos o candados, la desobediencia y resistencia de particulares y la omisión culpable.

Las contravenciones eran: la defraudación sin connivencia o contubernio con los empleados; la omisión de requisitos para las operaciones relativas al cobro de derechos de importación o exportación.

Las faltas eran: la omisión o inexactitud de requisitos en documentos aduanales, o la omisión de los empleados en el cumplimiento de sus labores, siempre y cuando no hubiese pérdidas al interés fiscal.

Al contrabando se le definió como el delito que se comete o intenta cometerse al importar o exportar mercancías, aún cuando no causan derechos, omitiendo los trámites ante las autoridades fiscales sea porque se practica por lugares no autorizados, clandestinamente o con violencia.

El cohecho era el delito cometido por los empleados que de común acuerdo con el contribuyente eludía en todo o en parte el pago de los derechos.

El peculado era el delito cometido por los empleados de Hacienda por el cual éstos utilizaban para fines propios los valores o fondos propiedad del fisco federal.⁴⁰

El delito de concusión era el que cometían los empleados hacendarios que, debido a sus funciones públicas exigían al causante una cantidad de dinero mayor al que legítimamente le corresponde.

Se consideraba como alteración de documentos a la variación de un documento oficial después de firmado, si éste implicara un cambio sustancial en su sentido.

La falsificación de documentos consistía en la suplantación total de documentos oficiales, aparentando ser expedidos legalmente.

El delito de quebrantamiento de sellos o candados oficiales, era el realizado por personas que los alteraban, levantándolos, destruyéndolos.

El delito de resistencia de particulares era el que cometía el capitán del buque cuando no exhibía el conocimiento de embarque y demás documentos que tenga obligación de conservar a bordo, a solicitud del administrador de la aduana.

El delito de omisión culpable era para cuando los empleados públicos, por ignorancia o descuido ocasionen pérdidas para el fisco federal.

³⁹ CARBAJAL C. Máximo. Derecho Aduanero. Op. Cit. p. 93.

⁴⁰ CARBAJAL C. Máximo. Derecho Aduanero. Op. Cit. p. 93. p.94.

Las penas correspondientes a los mencionados delitos, contravenciones y faltas iban desde la pérdida de las mercancías objeto del delito, así como de los medios de transporte y cualquier otro medio utilizado para la comisión del delito, hasta el extrañamiento, multas, arrestos, prisión y suspensión o inhabilitación para el empleo.

Se otorgó facultades a la Secretaría de Hacienda, para que por medio de los administradores de las aduanas, declaren en la vía administrativa la comisión del contrabando, quebrantamiento doloso de sellos o candados fiscales, desobediencia y resistencia de particulares, omisión culpable, contravenciones o faltas; así como la imposición de las multas. Asimismo, la Secretaría antes mencionada tenía la facultad discrecional del perdón a los infractores.

Respecto a las penas corporales, esto era competencia exclusiva de los tribunales federales. Se estableció el derecho del denunciante en los casos de contrabando, para que se guarde en secreto su nombre.⁴¹

El procedimiento administrativo y judicial tuvo claras diferencias, previéndose la figura de la prescripción y los recursos administrativos.⁴²

Fue hasta el 19 de febrero de 1900, mas de 20 años después que se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley que volvió a incluir a la Dirección General de Aduanas dentro del organigrama de la Secretaría de Hacienda, y son muy importantes las razones por las cuales el gobierno federal tuvo que dar marcha atrás a sus pretensiones de desaparecer la Dirección General de Aduanas, por lo que me permito transcribir un párrafo del entonces Secretario de Hacienda, en el que justifica por sí solo la inclusión nuevamente de la multicitada Dirección: "las consideraciones del Secretario Limantour fueron las siguientes: Para la eficaz vigilancia en el servicio de aduanas y la uniformidad de sus procedimientos, pareció conveniente concentrar en una oficina la dirección e inspección, que estaban ejerciéndose por esta Secretaría y por la Tesorería General. La medida era tanto mas necesaria cuanto que el desarrollo del tráfico comercial del país hacía difícil que la Secretaría, sobre la cual pesa gran número de atenciones, continuara conociendo inmediata y directamente, de todos los pormenores y tramitación de los asuntos que se relacionan ...con las siguientes atribuciones: proponer reformas a las leyes, reglamentos y organización del ramo, entender en lo relativo a su contabilidad, autorizar determinados procedimientos de las aduanas, establecidos por la Ordenanza; conocer de los expedientes de controversias sobre la clase arancelaria de mercancías, y revisar y aprobar las penas por infracción de la propia Ordenanza."⁴³

La Dirección General de Aduanas estaría a cargo de un Director; se creó el departamento relacionado con muestras de mercancías, así como un laboratorio para practicar los análisis y reconocimientos; la Gendarmería Fiscal dependió también de la Dirección General. Así, la Dirección General

⁴¹ Cf. CARBAJAL C. Máximo. Derecho Aduanero. Op. Cit. p. p. 94 y 95

⁴² SIERRA Carlos J. "Historia y Legislación Aduanera de México." Op. Cit. p. 216.

⁴³ Ibidem. p. 227.

de Aduanas empezó sus funciones el 1º de abril de 1900 en el edificio de Santiago Tlatelolco, y, no fué sino hasta septiembre de 1904 que pasó físicamente a Palacio Nacional.⁴⁴

La Constitución Mexicana de 1917, previó la competencia de la Federación y del Congreso de la Unión para regular el comercio exterior, asignando a ésta materia el carácter federal. En el proyecto de Constitución, se señaló que el poder legislativo, por naturaleza propia de sus funciones, tiende a intervenir en las de los otros poderes, llegando a veces a estorbar al Ejecutivo, por lo que las propuestas de reforma a la constitución de 1857, estaba la de suprimir ciertas facultades al Legislativo y fortalecer el Ejecutivo.

La reforma al artículo 73 provocó muchas discusiones, sobre todo en cuanto a las facultades del Congreso.

El 15 de febrero de 1918 se expidió el Decreto que contiene las primeras normas respecto a las funciones del agente aduanal, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 del mismo mes y año, definiendo al agente aduanal en su artículo 1º como: "...las personas que, en legítima representación de los dueños, remitentes o consignatarios de mercancías, gestionen habitualmente ante las oficinas aduaneras, la Dirección General de Aduanas o ante los Cónsules o Vicecónsules de México en el extranjero, las operaciones que autoriza la Ordenanza General de Aduanas y disposiciones relativas"⁴⁵. Asimismo se publica en el Diario Oficial el 10 de mayo de 1918 el Reglamento de la Ley de Agentes Aduanales, mismo que contemplaba los requisitos para poder obtener dicha patente.⁴⁶

El 25 de agosto de 1919, la Dirección General de Aduanas pasó a ser solo un Departamento, situación que fue revocada mediante decreto de 26 de septiembre de 1921, mismo que entraría en vigor el 1º de octubre de dicho año, además de ratificar la vigencia de la Ordenanza General de Aduanas de 19 de febrero de 1900.⁴⁷

Durante la época en el que el Sr. Alberto J. Pani, fue Secretario de Hacienda (1923 a 1925), expresó ante una edición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: Memoria, que " la política aduanera tradicional ha sido esencialmente proteccionista y aun -en cierto modo- prohibitiva, como continuación de la política colonial española...Verdad es que a mediados del siglo pasado y al triunfo de la Revolución de Ayutla se suavizaron mucho las restricciones; pero aún así, nuestra legislación aduanal sigue reconociendo como fundamento los postulados de la tesis proteccionista, con la agravante adicional de que los derechos arancelarios...han sido considerados más bien como una fuente imprescindible de ingresos que como un medio de proteger la industria nacional...Convencido de la injusticia y las desventajas del sistema proteccionista -que favorece siempre a unos cuantos industriales

⁴⁴ SIERRA Carlos J. "Historia y Legislación Aduanera de México." Op. Cit. p.p 228 y 236.

⁴⁵ *ibidem*, p.p 248.

⁴⁶ *ibidem*, p. 250.

⁴⁷ *ibidem*, pp. 252 y 253.

a costa de la inmensa mayoría de los consumidores-, ...he profesado la tesis librecambista..."⁴⁸.

El 25 de agosto de 1927 se expidió una nueva Ley de Agentes Aduanales, en la que obtenía dicha calidad, mediante autorización del Ejecutivo, por conducto de la Dirección General de Aduanas, con la patente correspondiente, prohibiendo a cualquier persona que no tuviera dicha patente, la gestión aduanal ante las oficinas de aduanas para el despacho aduanal. El reglamento de la mencionada Ley fue expedido el 6 de marzo de 1928.⁴⁹

El 27 de agosto de 1928 se publicó en el citado órgano de difusión oficial una ley aduanera, misma que había sido emitida el 18 de abril de 1928 y con vigencia a partir del 31 de diciembre del citado año, pero que nunca se aplicó.⁵⁰

El 1º de enero de 1930 fue derogada la Ordenanza General de Aduanas de 1891 y la ley de 18 de abril de 1928 por parte de una nueva Ley Aduanal, publicada en el Diario Oficial el 31 de agosto de 1935, con 435 artículos, agrupados en dieciocho títulos⁵¹.

El Reglamento correspondiente fue publicado en el órgano de difusión oficial el 27 de diciembre de 1935, con 597 artículos, que junto con la nueva Ley Aduanera, comenzaron su vigencia a partir del 1º de enero de 1936⁵².

El 14 de febrero de 1940 se publicó el Reglamento del Resguardo Aduanal Mexicano, mismo que fue sustituido por el del 19 de junio del citado año.

Asimismo el 3 de septiembre de 1946 se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda, mismo que dispuso a la Dirección de Aduanas dentro de las Oficinas de Servicios Generales, pero que entre otras facultades tenía la de iniciar, tramitar y resolver los procedimientos que se originen por los contrabandos, instruyendo los expedientes de multas por otras infracciones a las disposiciones , y revisar de oficio o a petición de parte, las resoluciones dictadas por las aduanas.⁵³ Lo que nos indica que aunque dependiera de otra unidad administrativa, **la Dirección de Aduanas tenía especificada sus grandes funciones instructoras y revisoras de los procedimientos administrativos derivados de la materia aduanera.**

El 30 de diciembre de 1947 se expidió la Ley que crea al Resguardo Aduanal, expidiéndose el reglamento respectivo el 20 de mayo de 1949, mismo que contemplaba a la Planta de Vistas, Interventores, y Almacenistas⁵⁴.

⁴⁸ SIERRA Carlos J. "Historia y Legislación Aduanera de México" Op Cit. p. 260.

⁴⁹ *Ibidem*. p.p. 264 y 265

⁵⁰ CARBAJAL Contreras, Máximo Derecho Aduanero, Op. Cit. p. 98.

⁵¹ SIERRA Carlos J. Historia y Legislación Aduanera de México, Op. Cit. p. 274.

⁵² *Ibidem*. p. 276.

⁵³ *Ibidem*. p. 285.

⁵⁴ *Ibidem*. p. 288.

El 10 de enero de 1948 se publica la Ley que crea, con funciones de policía fiscal, en puertos marítimos, fronteras y lugares interiores de la República la corporación llamada Resguardo Aduanal.

El 20 de octubre de 1950 se expidió el reglamento por el que se crea la Comandancia General del Resguardo Aduanal, dependiente de la Dirección General de Aduanas.⁵⁵

La Ley Aduanal vino a ser sustituida por el Código Aduanero publicado en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1951, mismo que constó de 727 artículos, divididos en diecinueve títulos., a los cuales me referiré posteriormente dentro de éste mismo capítulo.

El 4 de enero de 1965 se emite el Decreto por el cual se crea la Ley del Registro Federal de Vehículos. El 28 de diciembre de 1977 se publica la nueva Ley del Registro Federal de Vehículos. Dichas legislaciones tenían competencia para controlar fiscal y documentalmente los vehículos que se encontraban en territorio nacional, dentro de los cuales se encuentran los vehículos extranjeros.

El 27 de diciembre de 1978 se publicó la Ley de Valoración Aduanera de las Mercancías de Importación, misma que determinaba los lineamientos para establecer el valor en aduana de las mercancías de importación o exportación.

El 28 de diciembre de 1981, se emite el Decreto por el cual se crea la nueva Ley Aduanera, misma que entraría en vigor el 1º de julio de 1982.

Asimismo se emite el Decreto el 17 de junio de 1982, por el cual se crea el Reglamento de la Ley Aduanera, cuya vigencia empieza en la misma fecha que la Ley Aduanera.

A partir de esa fecha, hubo una serie de reformas a dicha Legislación, hasta que el 15 de diciembre de 1995, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley Aduanera, misma que entró en vigor el 1º de abril de 1996, publicándose además el Reglamento de la Ley Aduanera el 6 de junio de 1996.

2 ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES MEXICANOS EN MATERIA ADUANERA.

Para poder establecer los artículos constitucionales mexicanos en materia aduanera, es necesario mencionar, aunque sea superficialmente, las nociones que constituyen la estructura de las normas, exclusivas de ordenamientos específicos y comunes a ellos, que contienen conceptos jurídicos, con figuras y situaciones, plasmadas en los cuerpos legales precisándose en el sistema mexicano por medio de los artículos constitucionales que en México rigen la materia aduanera, derivándose de los mismos la demás legislación.

⁵⁵ SIERRA Carlos J. "Historia y Legislación Aduanera de México." Op Cit. p 294

Existen una serie de conceptos y principios con respecto al Derecho, dependiendo de lo que se desee profundizar, así, para Luis de Garay, el Derecho es "una regulación coercible de la conducta social humana con fines de justicia y orden".⁵⁶

Santo Tomás de Aquino define al Derecho (ius) como la cosa justa misma, (res iusta)... "Es el sentido primero de la palabra ius."⁵⁷

Pero para el presente trabajo y dentro de las diversas definiciones del Derecho que los diversos tratadistas jurídicos proponen, es necesario establecer alguna que facilite la determinación de la legislación aplicable en materia aduanera en el sistema constitucional mexicano, es decir una noción que contemple entre otros supuestos la jerarquía de las leyes en México, ya que como se verá mas adelante, en materia de comercio exterior hay un gran número de normas emitidas por los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como criterios de aplicación emitidos por diversas autoridades aduaneras, que muchas veces crea confusión en la materia, o incluso su inconstitucionalidad.

Por lo que sin establecer una definición ontológica del Derecho, me permito citar a Don Miguel Villoro Toranzo quien establece una definición, en mi opinión, adecuada para el presente trabajo, y que a la letra cita: "Derecho es el sistema racional de normas sociales de conducta, declaradas obligatorias por la autoridad por considerarlas soluciones justas a los problemas surgidos de la realidad histórica"⁵⁸. En ésta definición se contempla al Derecho como un sistema racional, o sea, un ordenamiento sistematizado de normas jurídicas, emitidas por la razón, mismas que deben tener una armonía entre ellas, imponiéndose obligatoriamente por quien esté facultado para ellos, buscando siempre la justicia.

En el contexto de la presente definición, es decir en el ordenamiento sistematizado, como mencionamos anteriormente, el lugar correspondiente a una norma jurídica dentro del sistema es importante para establecer su aplicabilidad.

Así, Villoro Toranzo⁵⁹ expone cuatro criterios para determinar el ámbito de validez de las normas jurídicas, basados en la doctrina de Hans kelsen⁶⁰:

- El ámbito espacial de validez de una norma.- Es el espacio geográfico en que un precepto es aplicable. pudiendo establecerse normas internacionales, federales, locales y municipales.
- El ámbito material.- Es la materia regulada por la norma, es decir, son el tipo o clase de relaciones sociales que deben sistematizarse.

⁵⁶ GARAY de Luis. *¿Qué es el Derecho?*. De. Jus. Cuarta edición, 1976. p.44.

⁵⁷ GUZMAN V. Isaac. *Reflexiones en Torno al Orden Social*. Editorial Jus. México. 1983. p. 135

⁵⁸ VILLORO Toranzo Miguel. *Introducción al Estudio del Derecho*. 3ª edición. p.127

⁵⁹ VILLORO Toranzo Miguel. *Introducción al Estudio del Derecho*. Op, cit. p. 285.

⁶⁰ KELSEN Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. Trad. Eduardo García Maynes. Publicaciones Universitarias. México, 1960. p. 44

- **El ámbito temporal.**- Es la vigencia de una norma, o tiempo de su aplicabilidad, determinándose su inicio y su fin en el espacio de la temporalidad.
- **El ámbito personal.**- Se refiere a la extensión del grupo de personas que deben observar la norma, o que se adecúen al supuesto previsto por dicha norma, convirtiéndose obligatoria para esa persona o grupo de personas, pudiéndose clasificar en.
 - *Generales u obligatorias para todas las personas.*
 - *Genéricas u obligatorias para un grupo extenso de sujetos..*
 - *Específicas, para un grupo reducido y limitado de personas.*
 - *Individualizadas u obligatorias para una persona determinada.*

Una vez mencionados los ámbitos de validez de las normas, es necesario establecer su jerarquía o las relaciones entre cada una de las normas de validez diferente.

En la materia aduanera es esencial determinar perfectamente el ámbito de validez y jerarquía de las normas jurídicas, por la diversidad de convenios internacionales, reglamentos, reglas de carácter general, circulares y manuales de normatividad emitidos y que el contribuyente debe aplicar, lo que no pocas veces causa confusión cuando existe incongruencia entre éstas.

Villoro Toranzo, para establecer una jerarquía entre éstas, distingue los siguientes grados de normas:

- A **Normas fundamentales**, contenidas en la Constitución o Ley Primaria, la cual tiene primacía sobre todas las demás leyes.
- B **Normas secundarias**, son todas las que dentro de las facultades legislativas emite el Congreso de la Unión contenidas en el artículo 73 Constitucional.
Se subdividen en :
 - a) **Leyes secundarias "simpliciter"**, las emitidas por el Congreso en ejercicio de su facultad sobre materia distinta de la misma Constitución.
 - b) **Leyes secundarias "secundum quid"**, ya sea porque desarrollan el texto constitucional, lo reglamentan, complementan o adicionan.
- C **Normas reglamentarias**, contenidas en los reglamentos, decretos, órdenes y acuerdos emitidos por el Poder Ejecutivo y, en su caso por las Secretarías y Departamentos de Estado, para facilitar el cumplimiento de una ley
- D **Normas individualizadas**, contenidas en las decisiones del Poder Judicial, Ejecutivo, o en los convenios celebrados entre los particulares.

Dentro de un sistema de normas como el nuestro, la norma máxima que nos rige y de la cual derivan todas las demás, es la que Kelsen citaba como "norma fundamental", ya que es la que da validez a todas las demás normas y que denominamos Constitución: "Si se refieren las diversas normas de un sistema jurídico a una norma fundamental, pónese de manifiesto que la producción de la norma singular se efectúa con arreglo a la norma fundamental...Pero si se pregunta por el fundamento de validez de la constitución sobre la que descansan todas las leyes y los actos jurídicos verificados sobre la base de las leyes, se llega tal vez a una constitución mas antigua, y así por último a la primer constitución histórica que fue promulgada por algún usurpador o por un colegio constituido en la forma que fuera. He aquí el supuesto fundamental de que parte todo conocimiento del orden jurídico basado en esta constitución: que ha de valer como norma aquello que el primer órgano constituyente histórico ha manifestado como voluntad suya."⁶¹

Dentro de éste contexto la primacía de la Constitución sobre todas las demás leyes, y a la cual deben arreglarse ésta, se encuentra previsto en el artículo 133 Constitucional:

Art.133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados 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".

Rafael de Pina Vara establece a la Constitución como la manifestación suprema del derecho positivo, considerándose como "la Carta Magna o la Carta Fundamental del Estado."⁶²

Para Jorge Carpizo la verdadera Constitución real de un país, es aquella en donde se interseca la realidad jurídica valorada y el documento constitucional.⁶³

Así, tanto el Derecho local como federal, se encuentran subordinados a la Constitución cada uno con una esfera de validez independientes.

Una vez establecida la supremacía constitucional, se citarán los siguientes artículos constitucionales aplicables al Comercio Exterior:

- **Artículo 29:** *"En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación..."*

⁶¹ KELSEN Hans, La teoría pura del Derecho. Introducción a la Problemática Científica del Derecho. Editora Nacional, 2ª edición, Editora Nacional, S.A.1981pp.97 y 98

⁶² DE PINA Vara Rafael, Diccionario de Derecho. 9ª edición. 1980.p.174.

⁶³ CARPIZO M. Jorge, Estudios Constitucionales. México, UNAM, 1980.p. 303.

En éste artículo se prevé la suspensión de garantías, por lo que en materia de Comercio Exterior, cuando hay suspensión de garantías el ejecutivo puede emitir diversos decretos para hacer frente a la situación.

- **El artículo 31 fracción IV:**

"Son obligaciones de los mexicanos:...

IV Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."⁶⁴

- **Artículo 32:**

"Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano...Será también necesaria la calidad de mexicano por nacimiento para desempeñar los cargos de capitán de puerto, y todos los servicios de practicaje y comandante de aeródromo, así como todas las funciones de agente aduanal en la República."

- **El numeral 49** establece la división de Poderes de la Unión, mismos que no podrán reunirse en una sola persona, excepto cuando se dé la situación prevista del numeral 29 y cuando se otorgan facultades extraordinarias para que el Ejecutivo aumente, disminuya o suprima las cuotas de las tarifas de importación y exportación, y para crear otras, así como para restringir y prohibir las importaciones, exportaciones y tránsito de mercancías, cuando así lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, sometiéndolo al Congreso el presupuesto fiscal de cada año a su aprobación del uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

- **El artículo 73 fracciones VII, XXIX y XXX:**

El artículo 73 fracción VII, es la base de la Ley de Ingresos de la Federación, la cual determina lo que deberá percibir la Federación, estableciéndose tres campos de competencia aduanal:

1º Los impuestos al Comercio Exterior a la Importación y exportación.

2º. Los derechos por prestación de servicios correspondientes a funciones de Derecho Público.

3º Los aprovechamientos.

El citado artículo 73 constitucional fracción XXIX determina la facultad de la Federación para establecer tributos al Comercio Exterior.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:...

XXIX Para establecer contribuciones:

Sobre el comercio exterior..."

Y la fracción XXX que cita:

⁶⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Editorial Sisa, S.A. de C.V. Segunda edición. 1998

"...XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión."

En cuanto a las atribuciones del Poder Ejecutivo, la Constitución señala:

• **Artículo 89 fracciones I y XIII.-** Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;...

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado...

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

Es importante señalar que en éste artículo se encuentra el fundamento por el cual la Constitución otorga a una sola persona (Poder Ejecutivo) la facultad de originar Derecho, en éste caso la facultad reglamentaria, ya que es al Presidente al que le compete proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes, es decir, se le concede la facultad de expedir disposiciones reglamentarias que "vendrían así a integrar el orden jurídico insuficientemente desarrollado en las leyes"⁶⁵.

"El reglamento, como la ley, es una disposición de carácter general y abstracto, sancionada por la fuerza pública; es, pues, un acto objetivamente legislativo, que si se atribuye excepcionalmente al Poder Ejecutivo es porque la exacta observancia de la ley requiere la determinación de numerosos detalles, que solo puede conocer cabalmente el Poder que tiene a su cargo la ejecución."⁶⁶

Esta facultad de crear normas jurídicas, está subordinada a la Ley Fundamental misma que en su artículo 92 establece como requisito la firma por el Secretario del ramo del que compete el asunto.

El reglamento ha tenido tal importancia en nuestra legislación fiscal que es considerado como un instrumento del Ejecutivo en el que se precisan "las disposiciones contenidas en la ley, para convertirse en una de igual jerarquía que ésta última"⁶⁷, de tal forma que, comparativamente el Reglamento procede respecto de la ley igualmente que la ley reglamentaria procede de las disposiciones constitucionales.

La facultad de expedir reglamentos es propia del Poder Ejecutivo, contenida en el artículo 89 fracción I Constitucional.

⁶⁵ VILLORO Toranzo Miguel Introducción al Estudio del Derecho. Op.cit.p 183.

⁶⁶ TENA Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, 4ª edición.Porrúa, México 1958, p.418.

⁶⁷ MARGAIN Manabou Emilio Introducción al Estudio del Derecho Tributario. Sexta edición. Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México. 1981.p.56

Asimismo existen reglamentos para regular el funcionamiento interior de las instituciones gubernamentales, expedidos por las Secretarías y Departamentos de Estado.

Los decretos, órdenes y acuerdos son normas sobre materia particular y de aplicación restringida en el ámbito personal, emitidas por el Presidente de la República.

Respecto a otras atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Aduanera, éstas se encuentran establecidas en el artículo 115 de la Ley Aduanera:

- **Artículo 115.** Además de las que le confieren otras leyes, son atribuciones del Poder Ejecutivo Federal en materia aduanera:

Establecer o suprimir aduanas fronterizas, interiores y marítimas, designar 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 mercancías por las aduanas fronterizas nacionales, pueda hacerse conjuntamente con las oficinas aduaneras de países vecinos.

Establecer o suprimir zonas libres y desarrollos portuarios y señalar sus límites.

- Respecto al artículo constitucional **117 fracciones IV, V y VI**, se establecen las prohibiciones para los gobiernos de los Estados de la Federación, de gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio, así como la entrada o salida de mercancías nacionales o extranjeras. Asimismo prohíbe gravar la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos, y prohíbe la verificación física o documental de mercancías.
- Respecto al numeral **118** de la Constitución, éste prohíbe a los gobiernos estatales imponer, sin consentimiento del congreso de la Unión, derechos de tonelaje o algún otro de puertos, así como contribuciones sobre importaciones o exportaciones.
- Referente a las facultades de la Federación, el artículo **131** constitucional, cita:

"Artículo 131. 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 cualquiera 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."

En éste artículo se incorporó conforme a la publicación del Diario Oficial de la Federación de 28 de marzo de 1951, el Decreto de 30 de diciembre de 1950, en el que se daban facultades al Ejecutivo para crear, suprimir, aumentar o disminuir las cuotas de las Tarifas de Importación y exportación, en virtud de la necesidad de que la modificación de las cuotas arancelarias se llevaran con la mayor celeridad que la economía internacional y nacional ameritaba.

De las anteriores prohibiciones a los estados de la República, así como de la competencia expresa de la federación, se colige que es facultad única de la federación y el Ejecutivo regular en materia de comercio exterior.

Los artículos constitucionales antes mencionados, podrían agruparse dentro de la siguiente clasificación, basada en las facultades de los Poderes de la Unión para crear las normas de comercio exterior, así como los derechos de los mexicanos.

- *Facultades del Poder Legislativo:*

- *Artículo 73 fracciones VII, XXIX y XXX.- Se otorga competencia al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto y para el comercio exterior, así como para expedir todas las leyes, necesarias para cumplir las facultades anteriores. En ésta última fracción se encuentra el fundamento de la Ley Aduanera y las Leyes del Impuesto General de Importación y de Exportación.⁶⁸*
- *Artículo 117 fracciones IV, V, VI y VII, ya que al prohibirse a los Estados gravar el tránsito de personas o cosas que pasen sobre su territorio, ya sean nacionales o extranjeras, o efectuar inspecciones o verificaciones, implícitamente se fortalece lo establecido como competencia privativa del Congreso de la Unión.*

- *Facultades del Poder Ejecutivo: Artículo 29, que prevé el Principio de la división de Poderes, con la excepción prevista en el numeral 131 constitucional, segundo párrafo, en el que se otorga facultades extraordinarias, permanentes y anuales para que el Ejecutivo legisle en materia de comercio exterior.*

- *El artículo 131, que como ya se mencionó faculta al Ejecutivo para aumentar, disminuir o suprimir cuotas de las tarifas de exportación e importación, y crear otras, así como restringir y prohibir las importaciones, exportaciones y tránsito de productos con el fin de regular el comercio exterior, la economía, estabilidad o cualquier otro propósito benéfico por el país.*
- *Artículo 89 fracciones I y XIII.- Establece la facultad reglamentaria del Ejecutivo así como habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación, respectivamente.*

⁶⁸ CARVAJAL, C. Máximo. Derecho Aduanero. Op. Cit. p. 18.

- Otros artículos constitucionales relacionados con los derechos y obligaciones de los mexicanos respecto al comercio exterior son: Artículo 31 fracción IV, que establece los principios de legalidad, equidad, proporcionalidad y destino de las contribuciones; y, el 32 que otorga a los mexicanos por nacimiento la posibilidad de ser agente aduanal.

En otro orden de ideas, el artículo 133 de la Constitución establece a los tratados internacionales como *Ley Suprema en toda la Nación*, por lo que no podemos dejar de mencionar algunos conceptos relacionados a los convenios internacionales dentro del presente tema.

*"Los tratados son por excelencia la manifestación más objetiva de la vida de relación de los miembros de la comunidad internacional."*⁶⁹

Un tratado es un acuerdo entre dos o más Estados por conducto de sus representantes con personalidad jurídica para crear, modificar o extinguir alguna relación jurídica entre ellos.

Dichos convenios pueden ser bilaterales o multilaterales, según si son 2 o más países los que emiten el acuerdo de voluntades.

Cesar Sepúlveda distingue como elementos de los tratados para que tengan validez: a la capacidad, el consentimiento y el objeto.⁷⁰

La capacidad o el "jus tractati", es lo que emana de la soberanía de los Estados, ya que si un estado no es soberano, no puede llegar a acuerdos internacionales.

El consentimiento, "jus representationis" debe expresarse conforme a los órganos de representación competentes de cada Estado, o el contenido en el derecho interno de cada estado.

El artículo 89 fracción X de la Constitución otorga al Ejecutivo la facultad de celebrar los tratados internacionales, mismos que para tener validez deben ser ratificados por el Senado de la República.

El objeto debe ser lícito y posible, respetando las garantías individuales de los hombres.

La ratificación del tratado es la confirmación o aprobación del mismo, dicha ratificación no puede revocarse una vez otorgada.

Así, en México, la cámara de Diputados no posee facultades en materia exterior, solo el Senado, estableciéndose en el artículo 76 constitucional las facultades de éste último, para aprobar los tratados y convenciones diplomáticas celebradas, por el Presidente de la República

El 2 de enero de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley sobre Celebración de Tratados, la cual regula la celebración de los mismos, precisando una serie de conceptos importantes en el presente trabajo:

Tratado.- Es el convenio regido por el derecho internacional público celebrado por escrito entre el gobierno federal y uno o varios sujetos de derecho internacional público.

⁶⁹ SEPÚLVEDA Cesar. *Derecho Internacional Público*. 7ª edición. 1976.p.120.

⁷⁰ *Ibidem*.p.121

Acuerdo Interinstitucional.- Es el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal y uno o varios órganos extranjeros.

Firma ad-referendum.- Es el acto por el cual México hace constar que para que el Tratado sea obligatorio, requiere de una ratificación posterior.

Ratificación.- Es la aceptación o adhesión emitida por la cámara de senadores.

Dentro de los Tratados Internacionales que destacan por su importancia tanto política como comercial y económica se encuentran el suscrito en Bruselas, Bélgica el 15 de diciembre de 1950, junto con otros nueve países y denominado "Convenio sobre el Valor en Aduana de las Mercancías", adhiriéndose finalmente un total de 31 países.⁷¹

El 31 de diciembre de 1945 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Tratado con el FMI o Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial*.

El Tratado de Montevideo formalizado el 31 de marzo de 1981, en el que México se adhiere a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).⁷²

México ingresa al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), en 1986, adhiriéndose al "Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio" el 25 de abril de 1988 mediante la ratificación respectiva misma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación en la fecha citada, solicitándose un plazo de cinco años para comenzar su aplicación en las aduanas⁷³, situación relevante, toda vez que dicho Acuerdo se vio reflejado en las reformas a la Ley Aduanera, mismas que entrarían en vigor el 1º de octubre de 1992, incorporándose el Código de Valoración del GATT a nuestro derecho interno.

Actualmente la Organización Mundial de Comercio (OMC), conforme al decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1994, sustituyó al GATT, conforme a lo establecido en la Ronda Uruguay.⁷⁴

El 9 de diciembre de 1987, se publica en el citado órgano de difusión oficial, el ingreso de México a la Organización Mundial de Aduanas (OMA), destacando entre sus objetivos promover la cooperación de los gobiernos en materia aduanera, especialmente lo referente a nomenclatura arancelaria y valor, misma que México utilizó hasta el 1º de julio de 1988, toda vez que entró en vigor la actual Tarifa arancelaria con el "Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías", misma que había sido aprobada en convenio internacional el 14 de junio de 1983.

La Convención de Kyoto, dentro de la Organización Mundial Aduanera, fué el fundamento de creación de la Ley Aduanera en 1982, misma que abrogó

⁷¹ HERRERA Ydóñez Rafael. *Valoración de Mercancías a efectos Aduaneros*. Escuela de la Hacienda Pública.1988.Madrid.p.29

⁷² INCAFI. *Comercio Exterior de México*. Aduanas Módulo 1 Manual de Autoestudio.Marzo 1996 México.p.11.

⁷³ WITKER Jorge *La Nueva Valoración Aduanera y el TLC*. México. 1ª de. 1992.p.26.

⁷⁴ S.H.C.P. *Comercio Exterior de México*. Aduanas Módulo 1 Manual de Autoestudio.Op. cit p.11.

el Código Aduanero, ya que dentro de sus principales objetivos estuvo la simplificación de la legislación aduanera especialmente.

El 17 de diciembre de 1992 México en su afán de internacionalizarse y llegar a ser un país del Primer Mundo, toda vez que los productos mexicanos podrían reportar mayor número de divisas al país, y buscando la liberación de aranceles, aumento de la competitividad productiva, la diversificación de las exportaciones, y la promoción de la inversión extranjera, son entre otros, algunos de los motivos por los cuales México firma uno de los tratados mas importantes entre Canadá y Estados Unidos, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) el 17 de diciembre de 1992 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre del citado año.

México empieza a firmar una serie de tratados de Libre Comercio entre demás países del Continente Americano, como entre Colombia y Venezuela, o Grupo de los Tres el 13 de junio de 1994, y publicado en el Diario Oficial el 9 de enero de 1995, y el de México y Costa Rica publicado el 10 de enero del año en comento, el de México y Bolivia publicado el 11 de enero de 1995.⁷⁵

*"El Derecho internacional, que sólo vale en cuanto un Estado lo reconoce como obligatorio para sí, no aparece, según esto, como un orden jurídico supraestatal, aunque tampoco como un orden jurídico independiente del orden estatal propio y aislado frente a él, sino- y si bien como Derecho, en general - como una parte constitutiva del orden jurídico estatal propio, libremente acogida, como "Derecho político externo", es decir, como el conjunto de aquellas normas del orden jurídico estatal que regulan la conducta con otros Estados y que son incorporadas por vía de "reconocimiento".*⁷⁶

Dichos Tratados Internacionales son parte ya de nuestro derecho interno, pero por mandato mismo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, base jurídica del sistema aduanero, documento que como ya mencionamos determina la jerarquía de las normas jurídicas.

Es conveniente mencionar por su importancia en la materia aduanera, la Convención entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para la Recuperación y Devolución de Vehículos y Aeronaves Robados o Materia de Disposición Ilícita, firmada en Washington el 15 de enero de 1981.⁷⁷

La Constitución establece en el mismo nivel a las Leyes emitidas por el Congreso de la Unión y a los Tratados Internacionales, siempre y que sean ratificados por el Senado, mismos que deben estar acordes a la Constitución. Sería conveniente mencionar el artículo 1° de la Ley Aduanera que en su último párrafo, adicionado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1993, en el que prevé que la Ley Aduanera y demás ordenamientos respectivos, se aplicarán sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte.

Una vez establecidos los artículos constitucionales sobre los cuales se fundamenta la materia aduanera procederemos a enumerar las leyes

⁷⁵ S.H.C.P. Comercio Exterior de México. Aduanas Módulo III. Manual de Autoestudio. Marzo 1996 México, p 17.

⁷⁶ KELSEN Hans. La Teoría Pura del Derecho. Op. Cit. p. 184.

⁷⁷ Diario Oficial de la Federación de 14 de julio de 1983, pp.3-7.

aplicables que junto con la de los impuestos generales de importación y exportación y la Ley Aduanera, regulan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de las mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, así como el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías.

Ley de Comercio Exterior, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1993 y que faculta en el artículo 4º fracciones III y IV al Ejecutivo para establecer medidas para regular o restringir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías a través de acuerdos expedidos por SECOFI, conjuntamente con la autoridad competente o solamente por ésta última y publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Ley del Servicio de Administración Tributaria.

Ley General de Salud que establece el control sanitario de los productos y materias primas de importación y de exportación por parte de la Secretaría de Salud.

Ley Federal de Metrología y Normalización.

Ley de Vías Generales de Comunicación.

Ley de Navegación y Comercio Marítimo.

Ley Federal de Armas de fuego y explosivos.

Ley General de Equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

Ley Federal sobre Monumentos y zonas arqueológicas Artísticas e Históricas.

Ley General de Población.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Código Fiscal de la Federación.

Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Ley Federal de Derechos.

Ley del Impuesto sobre Automóviles Nuevos.

Ley del Impuesto sobre la Renta.

Ley General de Organizaciones y actividades auxiliares del crédito.

Código Federal de Procedimientos civiles.

Respecto a los Reglamentos Aplicables, dentro de los mas importantes se encuentran:

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual es un reglamento interno expedido por el Ejecutivo Federal para organizar el funcionamiento de dicha institución.

Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

Reglamento del Código Fiscal de la Federación.

Reglamento de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Reglamento de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Decretos que establecen el esquema arancelario de transición al régimen comercial general del país para la industria, comercio y servicios, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1995, de conformidad con el artículo 137 de la Ley Aduanera.

Decreto por el que se da a conocer el nombre, ubicación, sede y circunscripción territorial de las Aduanas, publicado en el Diario Oficial el 9 de marzo de 1990.

Acuerdo por el que se señala el número, nombre, sede y circunscripción territorial de las unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que se mencionan publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de diciembre de 1996.

Acuerdo por el que se delegan facultades a los servidores públicos e la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 1989 y modificado mediante los acuerdos publicados en el mencionado órgano de difusión oficial el 15 de marzo de 1993, 14 de febrero de 1994 y 24 de octubre de 1994.

Decreto por el que se da a conocer el nombre, ubicación, sede y circunscripción territorial de las Aduanas el 9 de marzo de 1990.

Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de desarrollo 1995.2000, publicado en el Diario oficial el 31 de mayo de 1995.

Decreto por el que se aprueba el programa especial de mediano plazo denominado Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, en el órgano oficial de fecha 28 de mayo de 1996.

Acuerdo por el que se delegan en el Director General de Servicios y Recursos Materiales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las facultades que se indican, en el Diario Oficial de 21 de diciembre de 1989.

Acuerdo por el que se crea el Consejo Asesor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la determinación del destino de las mercancías que pasen a propiedad del Fisco Federal, publicado en el Diario Oficial el 26 de abril de 1994.

Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial el 30 de junio de 1997.

Manual de Organización General de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de fecha 28 de noviembre de 1997.

En cuanto a los demás ordenamientos que regulan la materia aduanera, se encuentran las Reglas de Carácter General, expedidas por el Secretario de Hacienda, mismas que se empezaron a aplicar con motivo de la entrada en vigor de la Ley Aduanera el 1º de julio de 1982 y su Reglamento, ya que al quedar abrogados los diferentes acuerdos, circulares, oficios, criterios y resoluciones de carácter general emitidos bajo la vigencia del Código Aduanero, era necesario expedir nuevas disposiciones de carácter general que facilitaran la aplicación, en el orden administrativo de los preceptos de la Ley Aduanera y su reglamento, con fundamento en los entonces artículos 16

y 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 5º fracción XVII del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público⁷⁸, publicadas anualmente en términos del numeral 33 fracción I, inciso g). y anualmente son actualizadas de manera constante por la dinámica propia del comercio exterior, separándose especialmente las reglas generales en materia aduanera de las demás. Establecen específicamente lineamientos muy particulares, que, en principio deben facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de las leyes fiscales o permitir su interpretación ante la oscuridad de las mismas.

Las circulares, emitidas por secretarios de Estado, jefes de departamento o dependencias oficiales con el fin de aclarar y facilitar a los empleados oficiales determinados aspectos de la ley, para aplicarse con mayor equidad, sin que por ello nazcan obligaciones para los particulares y únicamente derivarán derechos cuando se publiquen en el Diario Oficial de la Federación, conforme al artículo 35 del Código Fiscal de la Federación.

Los manuales de operación y normatividad aduanera, son lineamientos específicos en la materia cuyo fin es facilitar los diversos procedimientos aduaneros, a fin de que sean un medio para cumplimentar la ley, siendo su fundamento legal el artículo 33 último párrafo del Código Tributario.

Dichos manuales necesitan de un oficio que indique el inicio de su vigencia, el destinatario y debe ir firmado por la autoridad competente, competencia que es determinada en el reglamento interior de la Secretaría del ramo, deben estar conforme a los lineamientos establecidos en las leyes y principios constitucionales anteriormente señalados y su finalidad es especificar de forma detallada y taxativa los trámites a seguir en las distintas operaciones del despacho aduanero tratando de unificar los diversos criterios que existen en las aduanas respecto a la aplicación de la legislación aduanera, dando seguridad a los contribuyentes, quienes para un mismo trámite, se instrumentaban diferentes procedimientos, dependiendo de la aduana y funcionario que la presidía.

En éste orden de ideas es conveniente señalar la preocupación de la autoridad aduanera por unificar los diversos criterios que se aplican en las aduanas del país durante la práctica del reconocimiento aduanero así como otras fases de operación, por lo que la Administración General de Aduanas propuso el 30 de diciembre de 1994 un Comité denominado de Normatividad Aduanera, dependiente de la Subsecretaría de Ingresos y que tiene como finalidad unificar y dar a conocer la normatividad aplicable a los casos concretos que se presentan, mediante criterios emitidos conjuntamente con las Administraciones Generales de Aduanas, de Auditoría Fiscal Federal, Jurídica de Ingresos y Recaudación.

El Comité se integra por los siguientes miembros permanentes:

- Administrador General Jurídico de Ingresos.

⁷⁸ Legislación Aduanera. Editorial Porrúa. 16ª edición. México. 1993 p. 231. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 1982.

- *Administrador General de Auditoría Fiscal Federal.*
- *Administrador General de Recaudación.*
- *Administrador General de Aduanas, que fungirá como Secretario Técnico.*
- *Coordinador de Asesores del Subsecretario de Ingresos.*

Asimismo, podrá invitarse a la Dirección General Política de Ingresos, Procuraduría Fiscal de la federación o unidades de SECOFI, SAGADER, Secretaría de Salud u otra dependencia cuando el tema sea de su interés o competencia.

El Comité se reunirá en sesiones de evaluación, ordinarias o urgentes, en las que se presentará los casos que ameriten un criterio con motivo de la operación aduanera, presentándose los proyectos de criterio que deben recaer a los casos planteados ante el Comité, los que al aprobarse serán de aplicación obligatoria para las Aduanas.

Los criterios que emita el Comité integrarán el "Manual de criterios Obligatorios en Materia Aduanera".

Todas éstas leyes, reglamentos acuerdos y resoluciones se aplican de forma coordinada por las autoridades competentes sin que deba originar ninguna confusión.

Resumiendo los principales ordenamientos legales aduaneros de los antes mencionados, dentro de la jerarquía establecida por Villoro Toranzo y citada con antelación, se clasifican:

1.- *Normas Fundamentales.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

2.- *Normas Secundarias:*

- a) *Tratados Internacionales.*
- b) *Ley Aduanera.*
- c) *Ley del Impuesto General de Importación.*
- d) *Ley del Impuesto General de Exportación.*
- e) *Ley de Comercio Exterior.*
- f) *Ley del Servicio de Administración Tributaria.*
- g) *Ley del IVA.*
- h) *Ley Federal de Derechos.*
- i) *Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.*
- j) *Ley del Impuesto sobre Automóviles Nuevos.*

3.- *Normas Reglamentarias publicadas en el Diario Oficial de la Federación:*

A. Emitidas por el Ejecutivo:

- a) *Reglamento de la Ley Aduanera.*
- b) *Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.*
- c) *Reglamento contra Prácticas Desleales de Comercio Exterior.*
- d) *Reglamento de la Ley del IVA.*

- e) Decreto del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- f) Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.
- g) Acuerdos.

B. Emitidas por el Secretario de Estado:

- a) Resoluciones Misceláneas de Comercio Exterior.
- b) Circulares.
- c) Acuerdos.

4.- Normas individualizadas.

- a) Acuerdos de expedición de patente de Agente Aduanal.
- b) Resoluciones de cancelación de patente de Agente Aduanal

3 CODIGO ADUANERO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LEY DE VALORACION ADUANERA.

Desde la década de los años cincuenta el auge que tuvo el comercio exterior, inesperado para muchos, ocasionó que nuestros legisladores trabajaran en un proyecto que reuniera todas las disposiciones dispersas e integrarlas en un solo documento que estuviera acorde con las necesidades del momento, bajo la influencia que tuvo entonces la firma del "Convenio sobre el Valor en Aduana de las Mercancías", en Bruselas, Bélgica y suscrito por los países de la República Federal de Alemania, Bélgica, Grecia, Holanda, Irlanda, Luxemburgo, Gran Bretaña y Turquía ⁷⁹, adhiriéndose posteriormente hasta 31 países en total, sin contar con los que sin adhesión formal aplicaban la Definición de Valor Bruselas.

Dicho Convenio consta de 18 artículos y 3 anexos: El primero que contiene la Definición del Valor en Aduana, el II con las notas interpretativas y el Anexo III con un Protocolo respecto a formalidades especiales para un número limitado de mercancías .

Dentro de éste contexto el 31 de diciembre de 1951 fuè publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se dio a conocer el Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos con un total de 277 artículos, y 8 transitorios.

Dicho Código establecía de manera taxativa cada una de las figuras y supuestos jurídicos que contemplaba la regulación del comercio exterior, lo que ocasionaba extremo rigor en sus aplicaciones y retraso en las operaciones del despacho aduanero, siendo poco atractivo para los importadores el efectuar operaciones comerciales con precios bajos, toda vez que se encontraban con la barrera de los precios oficiales, esto ocasionaba un gasto más que redundaría finalmente en el consumidor.

Con 727 artículos, clasificados en diecinueve Títulos, y éstos subdivididos en Capítulos y Secciones:

TITULO I Régimen Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷⁹ HERRERA Ycañez Rafael, Valoración de Mercancías a Efectos Aduaneros, Op. Cit. p.29.

TITULO II	<i>Sujeto, objeto, cuotas y solidandad en el pago de las prestaciones fiscales, y personalidad en la tramitación aduanera.</i>
TITULO III	<i>Tráfico Marítimo.</i>
TITULO IV	<i>Tráfico Terrestre.</i>
TITULO V	<i>Tráfico Aéreo.</i>
TITULO VI	<i>Tráfico Postal.</i>
TITULO VII	<i>Operaciones Definitivas de Importación y Exportación.</i>
TITULO VIII .	<i>Operaciones Temporales.</i>
TITULO IX	<i>Importaciones y exportaciones especiales.</i>
TITULO X	<i>Tráfico Internacional.</i>
TITULO XI	<i>Depósito Fiscal.</i>
TITULO XII	<i>Aduanas Interiores.</i>
TITULO XIII	<i>Trámites y Servicios Complementarios.</i>
TITULO XIV	<i>Infracciones.</i>
TITULO XV	<i>Perímetros y Zonas libres.</i>
TITULO XVI	<i>Secciones Aduaneras.</i>
TITULO XVII	<i>Dirección General de Aduanas.</i>
TITULO XVIII	<i>Agentes Aduanales.</i>
TITULO XIX	<i>Exenciones.</i>

Conjuntamente con el Código Aduanero, se presentaron 128 modelos de formas oficiales para los diversos trámites aduaneros.

El 5 de enero de 1966 se creó la Comisión Nacional de Criterio Arancelario, por acuerdo del Secretario de Hacienda y Crédito Público, misma que había sido creada tanto por los problemas que se habían presentado respecto a la resolución de controversias arancelarias, ya que no había criterios uniformes de clasificación, como por la presión que ejerció la iniciativa privada para participar activamente en el dictamen de dichas controversias.

Su objetivo era emitir proyectos de resoluciones de actas de controversias arancelarias, del que está facultado para conocer el entonces Departamento Pericial Calificador de la antes Dirección General de Aduanas.⁸⁰

En cuanto a la Ley de Valoración Aduanera de las Mercancías de Importación, ésta, fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, en ella se establecían los lineamientos a seguir para determinar el valor normal de las mercancías y así poder determinar su base gravable, es decir los impuestos al comercio exterior que las mismas debían pagar, complementándose al Código Aduanero. Se abrogó junto con el Código Aduanero conforme al artículo Tercero Transitorio del Decreto emitido por el Ejecutivo el 1º de julio de 1982, fecha en la cual entró en vigor la Ley Aduanera.

⁸⁰ SIERRA Carlos J. *Historia y Legislación Aduanera de México*. Op. Cit. p. 319.

4 LEY DEL REGISTRO FEDERAL DE VEHÍCULOS.

La primera Ley del Registro Federal de Vehículos fué emitida el 4 de enero de 1965, abrogándose por la publicada el 28 de diciembre de 1977 con el objeto de tener un mayor control fiscal y administrativo de los vehículos que se encontraban en territorio nacional.

Dicha Ley establecía taxativamente diversos conceptos lo que daba claridad al contribuyente, estableciendo por ejemplo como vehículo a cualquier automóviles, ómnibuses, camiones, tractores no agrícolas tipo quinta rueda, motocicletas, aeronaves y embarcaciones. Se consideran dentro del mismo concepto los remolques, semiremolques y chasises así como las motocicletas acuáticas, tablas de oleaje con motor, esquís acuáticos motorizados y los veleros de más de cuatro metros de eslora incluso sin motor, exceptuándose de dicho conceptos los vehículos de tracción humana o animal, los demás que no sean automotores, las motocicletas hasta de 350 centímetros cúbicos de cilindrada, los aviones de fumigación agrícolas de una plaza y las embarcaciones de pesca hasta de cuatro metros de eslora, así como las aeronaves, embarcaciones y los vehículos de naturaleza militar de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina.⁸¹

Esta Ley regulaba entre otras situaciones, las operaciones temporales de los vehículos de procedencia extranjera para su introducción a territorio nacional, para permanecer en el país por tiempo limitado, estableciendo los plazos máximos de permanencia en el país, así como los requisitos respectivos. Estableciéndose también la importación en franquicia de vehículos pertenecientes a gobiernos extranjeros, embajadores extranjeros acreditados en el país y miembros del personal diplomático y consular extranjero, que no sean nacionales, así como la de los funcionarios y empleados del servicio exterior mexicano que hayan permanecido en el extranjero cuando menos dos años continuos en el desempeño de comisión oficial.

Se preveía además las infracciones y sanciones correspondientes, mismas que eran determinadas mediante un Procedimiento Administrativo de Investigación en Materia de Infracciones, en el que se pretendía comprobar o no la legal estancia en el país, así como del cumplimiento de sus obligaciones, de los vehículos, por lo que incluso las demás autoridades federales, estatales, del Distrito Federal y municipales, tenían la obligación, estipulada en la Ley del Registro Federal de Vehículos de poner a disposición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los vehículos por los cuales no se hubieran cubierto los impuestos de importación, el de tenencia o uso de automóviles, así como los que se encontraban ilegalmente en el país.

Dicho procedimiento iniciaba notificando al infractor del inicio del mismo, estableciéndose un plazo de diez días hábiles para ofrecer pruebas y garantizar así el derecho constitucional de audiencia.

⁸¹ Ley del Registro Federal de Vehículos - Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1977, art. 2º

Asimismo es importante señalar que el 19 de agosto de 1983 se publicó en el multicitado órgano de difusión oficial el Reglamento del Registro Federal de Vehículos, el cual delimitaba aún mas lo establecido en la Ley del Registro, ya que establecía diversas definiciones, tales como el de automóvil, al que se le señalaba como vehículo que se desplaza por el suelo mediante la fuerza desarrollada por un motor y con capacidad para el transporte hasta de diez pasajeros.

Omnibus: Vehículo que se desplaza por el suelo mediante la fuerza desarrollada por un motor y con capacidad para el transporte de más de diez pasajeros.

Camión: Vehículo que se desplaza por el suelo mediante la fuerza desarrollada por un motor, para el transporte y carga de mercancías o efectos, o para serle adaptado equipo especial.

Tractor no agrícola tipo quinta rueda: vehículo que se desplaza por el suelo mediante la fuerza desarrollada por un motor, destinado exclusivamente para el arrastre de semiremolques, integrado por cabina y con un dispositivo circular de enganche llamado "quinta rueda".

Remolque: Vehículo con ejes delanteros y traseros que se mueve al ser arrastrado por un vehículo automotor al que se une mediante un dispositivo de enganche tipo "lanza".

Semirremolque: vehículo con ejes traseros, en ocasiones también centrales, pero sin ejes delanteros, que se mueve al ser arrastrado por un vehículo automotor al que se une mediante un dispositivo de acoplamiento o enganche.

Aeronave: Vehículo automotor susceptible de sostenerse en el aire.

Embarcación: vehículo que navega por el agua, impulsado por uno o varios motores.⁶²

Esta Ley y su Reglamento, fué abrogada el 28 de diciembre de 1989 en el Diario Oficial de la Federación mediante el artículo noveno transitorio de la Ley que Establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales y que adiciona la Ley General de Sociedades Mercantiles y que a la letra cita: "Se abroga la Ley del Registro Federal de Vehículos de 28 de diciembre de 1977".

Las facultades que en materia del Registro Federal de Vehículos eran aplicadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante la Dirección del Registro y control de almacenes y Vehículos, mismo que dependía directamente de la Dirección General de Aduanas, posteriormente en diversas reformas, las facultades del Registro Federal de Vehículos pasaron a la Dirección de Procedimientos Legales de dicha Dirección General y a las Aduanas del País, mediante reforma al Diario Oficial de la Federación publicada en el diario Oficial el 19 de agosto de 1985, de conformidad con el artículo quinto transitorio que cita: "Las facultades que

⁶² Artículo 4º del Reglamento de la Ley del Registro Federal de Vehículos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de agosto de 1983.

en materia del Registro Federal de Vehículos son asignadas a todas las aduanas del país de conformidad con lo dispuesto por este decreto, serán ejercidas por las que enseguida se enumeran, además de que en su circunscripción territorial, en la que correspondió a las delegaciones regionales del registro federal de vehículos, las que también, correlativamente, se mencionan; excluyendo solo el territorio de las otras aduanas, que, en su caso, estén establecidas dentro de la referida circunscripción regional...".

5 LEY REGLAMENTARIA DEL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTICULO 131 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Esta Ley, publicada en el diario oficial el 5 de enero de 1961, fué fundamento durante muchos años para que en las resoluciones administrativas aduaneras se determinara que las mercancías de comercio exterior que no pudieron comprobar su legal internación, tenencia o estancia en el país, y que requirieran para su importación permiso de autoridad competente, pasaran a propiedad del Fisco Federal, siendo abrogada conforme a lo establecido en el artículo segundo transitorio del Decreto promulgado en el Diario Oficial el 27 de julio de 1993 en el que se da a conocer la Ley de Comercio Exterior la cual contiene algunos de los artículos establecidos en la Ley Reglamentaria en comento, y debido a que es una fuente importante del Derecho Aduanero me permito transcribirlo en el presente trabajo:

ARTICULO 1º.- A fin de obtener el mejor aprovechamiento de los recursos financieros nacionales y de regular la economía del país mediante el mantenimiento de niveles razonables de importación de artículos extranjeros, se faculta al Ejecutivo Federal, en los términos de la presente ley, para:

I.- Aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas Generales de Importación y Exportación, y crear otras.

II.- Fijar el monto máximo de los recursos financieros aplicables a determinadas importaciones, y vigilar el cumplimiento de los acuerdos respectivos, a efecto de que no se sobrepasen los límites que se establezcan.

ARTICULO 2º.- La facultad otorgada conforme al artículo 1º, fracción I, de ésta Ley, la ejercerá el Ejecutivo Federal por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Industria y Comercio, de acuerdo con las disposiciones en vigor.

ARTICULO 3º.- La facultad señalada en la fracción II del artículo 1º de la presente ley, la ejercerá el Ejecutivo Federal por conducto de la SHCP, por lo que se refiere a la determinación del monto total máximo de los recursos financieros aplicables a las importaciones. Con base en ese monto, la secretaria de Industria y Comercio determinará las restricciones por grupos de mercancías, y establecerá las restricciones a la importación que sean necesarias.

La vigilancia del cumplimiento de los acuerdos respectivos, a efecto de que no se sobrepasen los límites totales o por grupos, corresponderá a cada una de las dependencias de acuerdo con sus funciones.

ARTICULO 4º.- Los bienes o mercancías cuya importación se encuentre prohibida o sujeta a permiso, sin que en éste último caso exista la autorización correspondiente, al introducirse al país quedarán, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 578 del Código Aduanero, en propiedad del Gobierno Federal y bajo control de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y estarán fuera del comercio dentro del país, especialmente cuando se trate de artículos suntuarios, vehículos, prendas de vestir u otros bienes de consumo o de producción, cuya venta ocasione perjuicios a la economía nacional. Dichos bienes o mercancías siempre que sea posible, deberán ser vendidos fuera del país.

ARTICULO 5º.- Para el adecuado cumplimiento de las facultades que al Ejecutivo Federal se otorgan mediante la fracción II del artículo 1º del presente ordenamiento, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la de Industria y Comercio, con el auxilio del Banco de México y del Banco Nacional de Comercio Exterior realizarán en forma permanente investigaciones, principalmente sobre:

I.- Las tendencias generales de la producción, los precios, las necesidades de artículos de importación, la circulación monetaria y el crédito institucional

II.- Las condiciones de financiamiento del comercio exterior.

III.- La capacidad internacional de pago del país y en particular, la situación financiera del gobierno federal.

IV.- La estructura, tendencias y perspectivas de la balanza de pagos.

ARTICULO 6º.- El Ejecutivo federal, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, dará cuenta del ejercicio de las facultades concedidas en la fracción I del artículo 1º de la presente ley, y solicitará la aprobación respectiva.

TRANSITORIO:ARTICULO UNICO.- La presente ley entrará en vigor el día de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

Es importante transcribir aquí ésta Ley reglamentaria, toda vez que es parte del fundamento de la Ley de Comercio Exterior y la Ley Aduanera. Específicamente en ésta última, la sección de infracciones y sanciones, por lo que era innecesario continuar con la vigencia de ésta Ley Reglamentaria.

6 LEY ADUANERA.

La Ley Aduanera, nació del resultado de instrumentar una política económica acorde a los acuerdos internacionales y a la integración del país al comercio internacional, toda vez que el Código Aduanero resultaba cada vez menos inaplicable, buscando una modernización de la legislación aduanera y facilitar las operaciones de importación y exportación, con solo 149 artículos, en comparación con los 727 del Código Aduanero.

En su época el Código Aduanero satisfacía las necesidades de un país con una política proteccionista, que buscaba desalentar las importaciones sin impulsar las exportaciones, que eran muy pocas (recursos naturales renovables y no renovables), aunado a que la mercancía mexicana era cara y de mala calidad.

La exposición de motivos para la promulgación de la nueva Ley Aduanera expresamente menciona que una de las razones por las cuales se decreta la nueva Ley es la modernización que exigen las operaciones de importación y exportación, aludiendo al "Convenio para la simplificación y armonización de

los Regímenes Aduaneros" celebrado en Kyoto y "de cuyas recomendaciones se derivaron reformas substanciales a las legislaciones en la materia, de las naciones participantes, con el propósito de adecuar sus modelos jurídicos de comercio exterior, a las circunstancias de interdependencia económica actual".⁸³ Tan es así que fué sustituida la terminología que utilizaba el Código Aduanero en lo relativo a las operaciones aduaneras, utilizándose el término de regímenes aduaneros, concepto tomado de la Convención de Kyoto.⁸⁴

De esta forma observamos que precisamente los convenios o acuerdos internacionales marcan los lineamientos a seguir en nuestras legislaciones y de ahí la importancia de que para entender nuestra legislación aduanera es necesario estar siempre actualizados en materia de convenios con otros países, especialmente las personas que redactan y proponen para aprobación superior las leyes y reglas fiscales, ya que algunas veces muestran clara incongruencia entre lo establecido en una norma legal nacional y un convenio internacional.

Actualmente y debido a las reformas publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1993, a Ley Aduanera, en las que entre otras, se adicionó al artículo 1º lo siguiente: "...Las disposiciones de las leyes señaladas en el párrafo primero se aplicarán sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte". Se reconoce, lo que es un principio de derecho, que las leyes deben estar acordes a los tratados internacionales.

La Ley Aduanera fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1981⁸⁵, misma que entró en vigor el 1º de julio de 1982, buscando simplificar tanto el aspecto fundamental del Código Aduanero, como el de redacción. Facilita aún más las operaciones de las empresas beneficiadas con los programas de fomento para las exportaciones.

Con la Ley Aduanera y de conformidad con su artículo Tercero Transitorio, quedan abrogados el Código Aduanero, la Ley de Valoración Aduanera de las mercancías de Importación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, y la Ley que crea con funciones de policía fiscal, en puertos marítimos, fronteras y lugares interiores de la República, la corporación llamada Resguardo Aduanal, publicada en el citado órgano de difusión oficial el 10 de enero de 1948.

El 17 de junio de 1982 se acordó en la residencia del Poder Ejecutivo Federal el Reglamento de la Ley Aduanera, mismo que entró en vigor el 1º de julio del citado año, con el propósito de reglamentar la manera en la que los contribuyentes deberán efectuar los diversos tráfcos, medios y vías de conducción de mercancías para fines aduaneros, así como sus diversos movimientos y los medios de transporte respectivos.

⁸³ Ley Aduanera y Disposiciones complementarias Dirección General de Aduanas. Talleres de Gráficas de la S.H.C.P. 1982.p.

⁸⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.- Diccionario Jurídico Op. Cit. p 2735.

⁸⁵ VELÁZQUEZ Elizarrarás Miguel Angel. Ley Aduanera comentada. Legislación, Jurisprudencia y Doctrina. 1ª edición. Themis. México. 1990.p.3

La Ley Aduanera a sufrido diversas reformas, las cuales han tendido a simplificar las operaciones de comercio exterior. Se introdujeron mecanismos de simplificación del despacho aduanal como el sistema aleatorio. Debido a tantas reformas adiciones y derogaciones a la Ley Aduanera de 1982 a 1995, el auge de las Reglas de Carácter General de Comercio Exterior y los manuales de criterios, fue necesaria una nueva Ley Aduanera acorde con el proceso de globalización e integración en el comercio internacional, por lo que con fecha 15 de diciembre de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley Aduanera que a partir del 1º de abril de 1996 empezó su vigencia, buscando facilitar al importador por conducto de su Agente Aduanal los diversos trámites a seguir ante la autoridad aduanera, requiriendo mayor preparación y la presentación de una serie de exámenes entre los cuales se encuentra el psicotécnico, el cual va encaminado a exigir una probidad absoluta del agente aduanal delimitando su responsabilidad solidaria con el importador. Se tenía que incorporar la tendencia exportadora del país, como un instrumento de la nueva política económica.

A la publicación de dicha Ley fue necesaria la abrogación del Reglamento de la Ley Aduanera anterior, publicándose el Reglamento de la Ley Aduanera actual el 11 de septiembre de 1996.

El 30 de diciembre de 1996 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley que establece y modifica diversas Leyes Fiscales, entre las que se encuentran reformas a la Ley Aduanera, estableciéndose en disposición expresa, que el Código Fiscal de la Federación es de aplicación supletoria en el artículo 1º; o la implementación de la segunda selección aleatoria obligatoria en el despacho aduanero por la aduana de carga; misma que hasta la realización de ésta tesis no a entrado en vigor, o la adición al artículo 145 último párrafo a fin de beneficiar a la industria maquiladora o que cuente con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, para que en caso de detectarse excedentes en las mercancías declaradas en los pedimentos de importación que les hubieran sido embargadas, y, siempre que las mismas hayan pasado a propiedad del Fisco Federal, podrán ser enajenadas de inmediato a dichas empresas, sin la opinión previa del Consejo Asesor que determina el destino de las mercancías que pasan a propiedad del Fisco Federal.

Asimismo y dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en materia de comercio exterior, el gobierno federal busca facilitar y simplificar los mecanismos de apoyo a las exportaciones, promoviendo el acceso de los exportadores a financiamiento en condiciones de competencia internacional, a través de instrumentos como las Empresas de Comercio Exterior, previstas en la Ley Aduanera desde el 1º de abril de 1996, de conformidad con los *Decretos para el Establecimiento de Empresas de Comercio Exterior, el que establece el Programa de Importación Temporal para Servicios Integrados a la Exportación así como para el Fomento de Ferias Mexicanas de Exportación*, publicados en el Diario Oficial el 11 de abril de 1997.

CAPITULO II

MERCANCIAS DE COMERCIO EXTERIOR.

1 CONCEPTO DE IMPORTACIÓN.

El supuesto de que las mercancías crucen las fronteras entre dos países es de una gran trascendencia tanto económica como jurídica. Es tal la importancia de dicho tráfico que fuè necesario su regulación, surgiendo una relación jurídica, de derecho público y eminentemente tributaria.

Desde el punto de vista del país que recibe éste tráfico internacional recibe el nombre de importación cuyo objeto es la introducción de mercancías a un país, para destinarse a los diversos regimenes aduaneros previstos en sus propias legislaciones.

El hecho de avocarse primeramente al estudio del concepto de la importación, es de que de su comprensión, se deriva fácilmente la aprehensión de los demás regimenes aduaneros, de los únicamente se enlistarán, toda vez que cada uno de ellos implicaría un estudio aparte del presente tema.

El Diccionario Jurídico Mexicano define a los Regimenes Aduaneros como *el conjunto de normas que regulan cada una de las modalidades de las importaciones y exportaciones, que permiten establecer cual es el destino económico que se les dará a las mercancías.*⁸⁶

Los regimenes aduaneros, no son otra cosa que lo que el Código Aduanero establecía como Operaciones Aduaneras.

Mediante éstos, se puede establecer el destino y finalidad que se les desea dar a las mercancías de Comercio Exterior.

La Ley Aduanera los clasifica en el artículo 90 en:

1.- DEFINITIVOS.

A. *De Importación.*

B. *De Exportación.*

2.- TEMPORALES.

A. *De Importación*

B. *Para retornar al extranjero en el mismo estado.*

C. *Para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación..*

⁸⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op. Cit. p.2735

3.- De Exportación.

A. *Para retornar al país en el mismo estado*

B. *Para elaboración, transformación o reparación.*

4.- DEPOSITO FISCAL.

5.- TRANSITO DE MERCANCIAS.

A. *Interno.*

B. *Internacional.*

6.- ELABORACION, TRANSFORMACION O REPARACION EN RECINTO FISCALIZADO.

Específicamente y en virtud de que considero que de los conceptos de importación y exportación dependen todos los demás regímenes aduaneros, toda vez que a final de cuentas, tanto en el depósito fiscal, como en el tránsito de mercancías, o en la elaboración, transformación y reparación en recinto fiscalizado, tuvo que haber sucedido el hecho de la introducción de la mercancía a territorio nacional, y que la Ley Aduanera establece como regímenes aduaneros.

El acto de importar, como se comentó tiene repercusiones económicas y jurídicas, pudiéndose distinguir desde dos perspectivas diferentes: desde el punto de vista de la economía y del derecho, abocándonos específicamente a las consecuencias jurídicas.

La importación es el acto jurídico base del sistema aduanero por el cual se a tenido que legislar para llevar a cabo ordenadamente, conforme a una política económica, la legal introducción a territorio nacional de las mercancías de origen extranjero.

Este acto origina una legislación específica, procedimientos y reglas fiscales, por el cual, al no estar dentro de la legalidad ocasiona colocar al que introduce las mercancías en supuestos previstos en infracciones y sanciones, materia muchas veces, del procedimiento administrativo en materia aduanera, y demostrar si la introducción al país de las mercancías fue legal o no, es decir, fue conforme a la legislación del país.

“Es curioso como, a veces, la noción de evidencia de un concepto lo hace aparecer sinónimo de su certeza, pero no olvidemos que para la humanidad fue evidente durante muchos siglos que el sol se movía alrededor de la tierra. Parece evidente, parece obvio, no hay duda, pero cuando uno se pone frente a la tarea de averiguar, en la doctrina o en la legislación que es

importación, se llega a la conclusión de que de importación sabemos poco más de su acepción semántica⁸⁷.

Etimológicamente importación viene del verbo latino importare, portar dentro, introducir. Dicho significado al aplicarse a la materia aduanera y relacionarlo con dos de los elementos esenciales: mercancía y territorio, significa introducir una mercancía en un territorio.

"Este sentido tenía el verbo importare en el período clásico latino y con el mismo pasó a todas las lenguas que sufrieron su influencia y a algunas de origen no latino, como en el inglés el verbo "to import" (to bring goods in) que, según el Diccionario de Oxford, tiene su origen en el latín clásico y aparece utilizado ya en 1578"⁸⁸.

Dicho concepto asimila a la importación como introducción, siendo esto el fundamento para la definición adoptada internacionalmente en el Glosario de términos Aduaneros del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas definiendo a la importación como la "acción de introducir en un territorio aduanero una mercancía cualquiera"⁸⁹

En éste concepto no se distingue entre el origen y procedencia de la mercancía, es decir si es nacional o exportada, o el destino que se les pretenda dar a las mismas, incluso no distingue entre importación legal o no legal, únicamente se considera en ésta definición un simple hecho material, por lo que dicho concepto no nos sirve, ya que el punto de vista del Glosario de Bruselas es eminentemente económico y no jurídico.

El Diccionario Jurídico Mexicano menciona la conceptualización de importación definitiva expresada en el Convenio Kyoto: estableciéndolo "como el régimen aduanero de despacho a consumo en virtud del cual las mercancías importadas pueden permanecer definitivamente dentro del territorio aduanero."⁹⁰

Es en éste contexto que el término importación debe definirse jurídicamente, es decir que contemple que dicho "hecho" tiene consecuencias jurídicas, convirtiéndose en "acto jurídico", cuando hay la voluntad humana de producir efectos jurídicos, lo que indica que dicha introducción de mercancías debe efectuarse cumplimentando todos los requisitos legales para estar debidamente importada e incorporarse a la economía del país importador sin ocasionarle un daño.

El hecho de importar, tiene como consecuencia el nacimiento de una obligación tributaria: el pago de impuestos, así como la obligación de cumplir con otro tipo de requisitos, que el país importador, considere importantes para la seguridad nacional, salud pública, o simplemente por motivos económicos. Por lo que la introducción fraudulenta al país de mercancías

⁸⁷ Guasp Delgado G "Singularidades en la gestión de una renta de Aduanas". Primeras Jornadas de Estudios Aduaneros. Separata. Madrid, 1966.p.67.

⁸⁸ Garré Felipe y otros.- "Estudios Aduaneros"- Instituto de Estudios Fiscales -Ministerio de Hacienda, Madrid, España, p.155.

⁸⁹ Idem.

⁹⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Cit.p.1619

evadiendo una obligación tributaria, ocasiona que dichos bienes no puedan considerarse de importación y no pueden ser incorporados a la economía nacional. De aquí, donde radica la importancia de llevar un eficiente Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, que permita determinar expeditamente, si existió la legal introducción de mercancías al país, asegurándose de que no hubo pérdidas al Fisco Federal, ni se infringió los principios de seguridad nacional o los requisitos que marca la política económica, social, política, ambiental, de salud y otros de México.

En éste orden de ideas la Importación, la define Garre ⁹¹ como el hecho imponible del impuesto aduanero, es decir el presupuesto a cuya realización por un sujeto condiciona la Ley el nacimiento de la obligación tributaria aduanera (obligación ex lege). Entiéndase como hecho "imponible" al presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la Ley para configurar cada tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria (artículo 28 de la Ley General Tributaria de 28 de diciembre de 1963 en España).

Esta definición nos recuerda a la prevista por el Código Fiscal de la Federación de México para el concepto de contribución, lo cual hace a la definición anterior muy general.

Giannini identifica la importación con el acto físico de que las mercancías pasen la línea aduanera, tal y como lo preveía el artículo 4º de la antigua Ley Aduanera italiana, que establecía que el paso de la línea aduanera por las mercancías sujetas a derechos establece a favor del Estado el derecho al impuesto, pero no con la nueva Ley que señala expresamente como presupuesto de la obligación tributaria el destino al consumo interior de las mercancías.

El concepto citado, es más específico, toda vez que contempla a las mercancías que pasan una línea entre territorio y territorio.

En éste orden de ideas es interesante la definición propuesta por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en que la importación es "la introducción a territorio nacional de mercancías y prestación de servicios, para ser destinados a consumo interno"⁹².

Esta definición tiene similitud con la expuesta por Garré, aunque incorpora un elemento nuevo a la definición de importación, siendo la de prestación de servicios.

Con lo anteriormente expuesto se deduce que la importación requiere una actividad del sujeto encaminada a la resolución de todos los trámites previos para conseguir la incorporación de la mercancía a la economía nacional. Esa actividad no se agota solo con que la mercancía entre materialmente en el territorio, ha de entrar también en la esfera de un ordenamiento jurídico y precisa de una actuación por parte de otro sujeto activo, la Administración, encaminada fundamentalmente a la defensa del interés público.

⁹¹ GARRÉ Felipe y otros.- "Estudios Aduaneros". Instituto de Estudios Fiscales.-Ministerio de Hacienda, Madrid, España, pag.155

⁹² Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano Op cit.p.1620.

Es por ésto que la importación es un acto jurídico, porque existe la voluntad de una persona (importador) de crear efectos jurídicos (que las mercancías importadas sean tratadas como nacionales ya sea definitiva o temporalmente), de conformidad con los lineamientos (despacho aduanero) establecidos en los ordenamientos legales aplicables (ley aduanera y demás relativos.)

Aquí llegamos al punto de encontrar la finalidad de la importación, es decir para qué nos interesaría introducir "legalmente" la mercancía de un territorio a otro, probablemente la respuesta sería para que dicha mercadería tuviera el mismo "status jurídico" que las producidas en el interior del país, aunque para distinguir las importadas de las nacionales tengan que denominarse "nacionalizadas", a fin de que puedan incorporarse a la economía nacional sin tener ningún tipo de problemas.

Con esto se quiere enfatizar que la importación no se puede concebir como un mero hecho material: del paso de la línea aduanera, sino como el acto volitivo de querer someterse al proceso administrativo del despacho aduanero, para que por medio de un acto de autoridad se otorgue a las mercancías su legal introducción a otro territorio aduanero.

Anteriormente el Código Aduanero, establecía taxativamente para la importación una serie de supuestos, destacando a la importación como el arribo de mercancías extranjeras destinadas a su consumo o uso dentro del país temporal o definitivamente, sin que lo definiera específicamente, aunque el elemento para "su consumo o uso" se encuentra presente.

Art. 7º.-" Pueden practicarse con las mercancías las siguientes operaciones aduaneras:

- I.- Importación: definitiva, temporal y especial,
- II.- Exportación: definitiva, temporal y especial
- III.- Tránsito Internacional: por territorio nacional y por el extranjero, y
- IV.- Transbordo.

Art. 8.- "Para los efectos de éste Código se entiende por:

- I.- Importación definitiva: el arribo de mercancías extranjeras destinadas a su consumo o uso dentro del país, (Título VII).
- II.- Importación temporal: la introducción de mercancías extranjeras destinadas a permanecer en el país por tiempo limitado, (Título VIII).
- III.- Importación especial: el retorno al país de las mercancías nacionales o nacionalizadas que se hubieren exportado en definitiva, (Título IX)...."

Asimismo el numeral 10 del Código Aduanero establecía que la importación comienza al entrar la nave conductora de las mercancías en aguas nacionales, o al cruzar las propias mercancías la línea divisoria internacional y concluye cuando se ha terminado la tramitación fiscal y las mercancías quedan a la libre disposición de los interesados ; y, la exportación principia

en la fecha de presentación de las mercancías a las oficinas aduaneras y termina con la salida de las mismas del territorio a aguas nacionales.

Es determinante señalar cuando se considera efectuada la importación, en virtud de que las contribuciones al comercio exterior causados, son las aplicables a la fecha que se determina en el siguiente contexto:

El artículo 11 del citado Código preveía que las cuotas, precios oficiales, tipos de cambio, recargos, restricciones, requisitos especiales y prohibiciones que deberán aplicarse serán:

“...I.- A la Importación:

En tráfico marítimo: los que rijan en la fecha de fondeo de la embarcación en el puerto a que vengan destinadas las mercancías.

En tráfico terrestre: los vigentes en la fecha en que las mercancías crucen la línea divisoria internacional.

En tráfico aéreo: los vigentes en la fecha en que la nave arribe al primer aeropuerto nacional.

En tráfico postal: los que rijan en las fechas a que se refieren los incisos anteriores, según que las mercancías entren al país por los litorales, fronteras o en avión.

Para las mercancías que deban pagar impuestos de importación cuando se internen al resto del país procedentes de un puerto, perímetro o zona libre, o a través de unos u otra, los que rijan en la fecha en que se haga la clasificación arancelaria correspondiente a la internación.

Tratándose de mercancías que ingresen a plantas de montaje, bien sea como material de ensamble o como refacciones, partes o accesorios, se aplicarán las vigentes en la fecha en que se practique la clasificación arancelaria.

A la exportación: los vigentes en la fecha de presentación de las mercancías a las oficinas aduaneras;

Contrabando:

Las que rijan conforme a las fracciones anteriores, cuando la fecha correspondiente pueda ser determinada.

Los vigentes en la fecha en que las mercancías sean aprehendidas, cuando no pueda determinarse la fecha a que se refiere el inciso anterior,

Los vigentes en la fecha en que sea descubierta la infracción, cuando las mercancías no sean aprehendidas ni sea posible aplicar lo dispuesto en el inciso a).

Queda facultada la Secretaría de Hacienda para señalar, por conducto de la Dirección General de Aduanas, bases distintas a las fijadas en este artículo en los casos en que así lo estime conveniente.

Cuando se publiquen decretos que modifiquen los textos de las fracciones de la Tarifa del Impuesto General de Importación, el precio oficial que se

tomará en cuenta para calcular la cuota *ad valorem* será el vigente al hacerse la publicación mientras no sea modificado.”

La Ley Aduanera vigente tampoco define exclusivamente el concepto de importación, únicamente hace referencia al concepto de importación definitiva en su artículo 90, mismo que únicamente prevé los diversos regímenes aduaneros antes mencionados.

Dicho artículo se correlaciona con los numerales 96 y 106 de dicha Ley, mismos que señalan:

“Art. 96 Se entiende por régimen de importación definitiva la entrada de mercancías de procedencia extranjera para permanecer en el territorio nacional por tiempo ilimitado.”

Art. 106. Se entiende por régimen de Importación temporal, la entrada al país de mercancías para permanecer en él por tiempo limitado y con una finalidad específica, siempre que retornen al extranjero en el mismo estado, por los siguientes plazos:...”.

Aquí la ley utiliza el concepto de la introducción de mercancías a territorio nacional pero para destinarse a cualquiera de los regímenes aduaneros previstos, lo que “legaliza” a las mercancías, equiparándolas a las nacionales.

Aunque no expresamente, el artículo 56 de la Ley Aduanera, cita el momento jurídico en el que las mercancías se consideran introducidas al territorio nacional, aunque no importadas, siendo de gran relevancia dicha situación, toda vez que como se mencionó con anterioridad, el momento de la introducción es el que determina las contribuciones que se causan al comercio exterior, mismas que repercuten al momento de la imposición de contribuciones multas y sanciones, toda vez que las cuotas, bases gravables, tipos de cambio, restricciones y regulaciones no arancelarias que causan las mercancías son las vigentes al momento de su introducción, incluso cuotas compensatorias.

El artículo 56 de la Ley Aduanera cita:

Las cuotas, bases gravables, tipos de cambio de moneda, cuotas compensatorias, demás, regulaciones y restricciones no arancelarias, precios estimados y prohibiciones aplicables, serán los que rijan en las siguientes fechas:

En importación:

- a) La de fondeo, y cuando éste no se realice, la de amarre o atraque de la embarcación que transporte las mercancías al puerto al que vengán destinadas.
- b) En la que las mercancías crucen la línea divisoria internacional.
- c) La de arribo de la aeronave que las transporte, al primer aeropuerto nacional.
- d) En vía postal, en las señaladas en los incisos anteriores, según que las mercancías hayan entrado al país por los litorales, fronteras o por aire.

e) En la que las mercancías pasen a ser propiedad del fisco federal en los casos de abandono.

II.- En exportación , la de presentación de las mercancías ante la autoridad aduanera.

III.- En la que las mercancías entren o salgan del país por medio de tuberías o cables, o en la que se practique la lectura de los medidores si éstos no cuentan con indicador de fecha.

IV.- En los casos de infracción:

a) En la de comisión de la infracción.

b) En la del embargo precautorio de las mercancías cuando no pueda determinarse la de comisión

c) En la que sea descubierta cuando las mercancías no sean embargadas precautoriamente ni se pueda determinar la de comisión.”

Así, la Ley Aduanera , fundamenta la importación en el hecho del paso de las mercancías de un territorio para introducirse al nacional, pero no se atreve a señalar un concepto de importación, por lo que dichos señalamientos establecidos en ley se consideran incompletos, ocasionando ciertas confusiones, mismas que han tratado de arreglarse con lo previsto en el artículo antes citado, pero podrían evitarse si conceptos fundamentales como importación o exportación operaciones básicas del comercio exterior estuvieran específicamente determinados en nuestra legislación.

De lo anteriormente expuesto y por los razonamientos antes señaladas se pretende establecer en el presente trabajo la siguiente definición de importación, misma que pretende contener los conceptos mencionados, considerándose a la importación como el acto jurídico por medio del cual el importador se somete a los trámites administrativos respectivos para introducir a un territorio, mercancía de origen distinto al de dicho territorio para que por medio de un acto de autoridad pueda permanecer en el país que se interna temporal o definitivamente.

Una vez delimitado el concepto legal de importación, es mucho mas sencillo establecer lo que es la exportación, ya que dichos supuestos están relacionados en nuestra Legislación Aduanera.

2 CONCEPTO DE EXPORTACIÓN.

La exportación es un acto administrativo con consecuencias jurídicas, toda vez que si no se efectúa dentro de los lineamientos previstos en Ley, las mercancías no se consideran exportadas lo que puede originar una serie de infracciones y sanciones, determinadas muchas veces mediante el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, por lo que es necesario también conocer su acepción jurídica.

Si el concepto de importación es la introducción de mercancías de un territorio aduanero a otro, la exportación lógicamente es la extracción de mercancías de un territorio aduanero a otro.

Etimológicamente exportación viene del latín “exportare”, transportar al exterior, enviar⁹³.

La Enciclopedia Universal Ilustrada Espasa Calpe define a la exportación como: “Expresión usada en el comercio que deriva de la palabra latina *exportare*, llevar afuera. La exportación consiste en el transporte comercial de las mercancías al extranjero en contraposición a la importación, que es el transporte de mercancías extranjeras al país”.

El Código Aduanero establecía en el artículo 7º:

“Pueden practicarse con las mercancías, las siguientes operaciones aduaneras:

- I.- Importación: definitiva, temporal y especial,
- II.- Exportación: definitiva, temporal y especial;
- III.- Tránsito internacional: por territorio nacional y por el extranjero;y
- IV.- Transbordo.”

Y el numeral 8º:

“Para los efectos de este Código se entiende por:

- IV.- Exportación definitiva: el envío de mercancías nacionales o nacionalizadas para uso o consumo en el exterior, (Título VII).
- V.- Exportación temporal: la salida de mercancías nacionales o nacionalizadas que vayan a permanecer en el exterior por tiempo limitado; (Título VIII).
- VI.- Exportación especial: el retorno al exterior de mercancías extranjeras que habiéndose importado, no estén nacionalizadas, (Título IX)...”

La Ley Aduanera, en su artículo 90 citado con antelación establece que la extracción de mercancías del país, puede ser:

- Temporal o definitiva
- Para retornar al país en el mismo estado.
- Para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación...”

Así actualmente la exportación es en la Ley Aduanera un régimen aduanero, ya sea definitivo, o temporal, estableciéndose en los numerales 102 y 115 de la Ley Aduanera lo que es cada uno de éstos :

Artículo 102.- El régimen de exportación definitiva consiste en la salida de mercancías del territorio nacional para permanecer en el extranjero por tiempo ilimitado.

Artículo 115.- Se entiende por régimen de exportación temporal para retornar al país en el mismo estado la salida de las mercancías nacionales o nacionalizadas

⁹³ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Cit.p 1620

para permanecer en el extranjero por tiempo limitado y con una finalidad específica, siempre que retornen del extranjero sin modificación alguna.”

La Ley Aduanera no establece un concepto de exportación, proponiéndose en éste trabajo conceptualizar a la exportación como el acto jurídico por medio del cual las mercancías son sometidas a los trámites administrativos previstos en las leyes respectivas a fin de obtener la autorización de la autoridad competente para extraer del país mercancías a otro territorio extranjero, temporal o definitivamente.

No quiero omitir en la definición propuesta el hecho señalado en el extinto Código Aduanero, y así lo considera Felipe Garré⁹⁴ y José Othón Ramírez Gutiérrez⁹⁵, para que el concepto de importación y exportación esté completo debe agregarse que su finalidad es la incorporación a la economía nacional o extranjera, o el consumo interno o externo respectivamente, cuestión de la que no estoy muy convencida, ya que tendría que definirse también el concepto de incorporación a la economía nacional o extranjera o el de consumo. Algunas veces las importaciones de pasajeros no son precisamente para incorporar dichos productos a la economía nacional o para consumirse, hay mercancías con fines ornamentales o de exhibición y no porque se consuman o no dejan de ser importadas o exportadas.

Una vez aclarados someramente los conceptos de importación y exportación en la Ley Aduanera, es necesario retomar un concepto *sine qua non*, no sería posible la importación o exportación: la mercancía.

3 CONCEPTO DE MERCANCÍA.

Mercancía deriva del latín “mercatus” o “mercado”⁹⁶.

Es tal la importancia del concepto, que puede pensarse que el vínculo entre el Estado y la mercancía, origina la relación tributaria real, asimilándose dicha relación al derecho real de la cosa, “ es el poder directo e inmediato que ejerce una persona sobre un objeto determinado, de la que aquella obtiene parcial o totalmente un determinado beneficio con exclusión de todas las demás”⁹⁷.

Genéricamente podríamos remontarnos a que la mercancía es una “res” o cosa, que significa todo lo que es o existe “en sentido propio, es todo objeto del mundo exterior sobre el cual pueden recaer derechos”⁹⁸. Aquí encontramos que la primera limitación o característica de la cosa, es la corporeidad y la comerciabilidad, es decir que puedan ser jurídicamente comerciables. Esta definición primaria del Derecho Romano, tuvo una innovación al traer del plano de la filosofía griega al terreno jurídico la

⁹⁴ GARRE Felipe. “Importación, mercancía, territorio” Estudios Aduaneros, Op.cit. p. 37

⁹⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. Op.cit.p.1619 y 1620.

⁹⁶ CARVAJAL C. Máximo. Derecho Aduanero. Op. Cit.p.310.

⁹⁷ LEMUS García Rafael. Derecho Romano(Personas-Bienes-Sucesiones) Edit. LIMSA,S.A., 1964.México.p 158.

⁹⁸ IGLESIAS Juan. Derecho Romano. Instituciones de Derecho Privado. Editorial Ariel Sexta edición. Barcelona.1972.p. 225.

distinción entre "res corporales" y "res incorporales", definiendo Gayo a las corporales, "quae tangi possunt" o cosas que se pueden tocar, y a las incorporales a contrario sensu, las conceptúa como "quae tangi non possunt"⁹⁹.

Rafael de Pina Vara en su *Diccionario de Derecho* establece a las mercancías como cualquier cosa o género vendible¹⁰⁰, ésta acepción, tiene un matiz netamente mercantil, es decir establece un supuesto eminentemente económico, toda vez que la mercancía se reduce a lo que puede ser instrumento de venta o comercio.

Es difícil definir el concepto de mercancía, por el peligro que encierra su delimitación, ya que un contribuyente que se aprovechara de la pobreza conceptual del mismo, podría demostrar la no comisión de infracciones o incluso de delitos.

Tal vez podríamos empezar como base el concepto de "res" de Gayo, pero agregando ciertas características que le den específicamente el concepto que se necesita para los efectos de la materia aduanera.

En el Código Civil, se distingue entre bienes muebles e inmuebles y pudiera concluirse que las mercancías se identifican con los bienes muebles, por que solo éstos son susceptibles de tráfico internacional, es decir, un bien inmueble es imposible que cruce de un territorio a otro. A éstas "res corporales", se le pueden agregar "res incorporales", tales como cánones y derechos de licencia relacionados con las mercancías objeto de valoración que el comprador tenga que pagar, la ingeniería, los trabajos artísticos, diseños, planos, contratos efectuados fuera del país de importación y necesarios para la producción de las cosas, así como los servicios, siempre y cuando se incorporen al valor del bien material.

Pero asegurar que el objeto de la importación o exportación es cualquier cosa o todos los bienes, no tiene rango de definición. Mencionar que constituye el objeto de la importación o exportación todo lo que puede ser objeto de importación o exportación, es una mera tautología.

Así, el *Diccionario Jurídico* define a la mercancía, como "un todo género vendible" o, "cualquier cosa mueble que se hace objeto de trato o venta".¹⁰¹ Aquí nos acercamos a la mercancía en sí, pero no para fines aduaneros, toda vez que aunque se incorpora el concepto de "cosa mueble", le da un matiz eminentemente económico, al establecer que dicha cosa debe ser objeto o trato de venta, situación que para efectos aduaneros aunque es importante no es esencial.

Al mencionar el término de "mercancías", la ley aduanera pudo establecer el concepto civil de "bienes", pero al llamarlas mercancías denota un interés

⁹⁹ IGLESIAS Juan. *Derecho Romano Instituciones de Derecho Privado*. Op. Cit. p.225.

¹⁰⁰ DE PINA VARA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Op. cit. p. 343.

¹⁰¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op. cit. p 2119

mercantil o económico, así, aparentemente toda mercancía es cosa mercantil y toda cosa mercantil es objeto mercantil¹⁰².

Rodríguez y Rodríguez señala que aunque en el Código de Comercio Mexicano indistintamente se utilice el término mercancía y mercadería como sinónimos, no se encuentra alguna definición de lo que sea mercadería, estableciendo una serie de características como la corporalidad, movilidad, susceptibles de tráfico, pertenencia actual a la circulación mercantil y que no sea dinero, buque, título o una empresa mercantil.¹⁰³

Quisiera hacer mención de una definición que recoge un importante concepto de mercancía para efectos aduaneros estableciendo a la "mercadería como cualquier objeto susceptible de ser desplazado de un territorio a otro".¹⁰⁴.

Este es el elemento esencial que distingue a la mercancía aduanera de otro tipo de mercancías, sugiriendo que se retomara dicho concepto a fin de que, no solamente "sea susceptible", sino de que se efectúe dicho supuesto, es decir, para que se considere mercancía aduanera a la "res" corpórea, ésta debe ejercer la acción de desplazarse de un territorio aduanero a otro.

El Código Aduanero establecía una clasificación de las mercancías, pero no definía el concepto.

"Artículo 9º.- Se establece la siguiente clasificación respecto de las mercancías para los fines señalados en este Código:

I.- Son mercancías extranjeras las de ese origen que no hayan sido nacionalizadas.

II.- Son mercancías nacionales las que se produzcan en el país o se manufacturen en el mismo con materias primas nacionales o nacionalizadas, y

III.- Son mercancías nacionalizadas las originarias del extranjero que hayan satisfecho todos los requisitos para su importación definitiva. En éstas condiciones se encuentran las que se importen para un perímetro o zona libre, pero si de uno u otra salen con destino al resto del país, tendrán que cubrir sus impuestos aduaneros, en su caso, para que también en este último se les considere como nacionalizadas."

Esta serie de presupuestos utilizan una serie de definiciones respecto a mercancías nacionales, nacionalizadas.

La Ley Aduanera define en el numeral 2º fracción III a las Mercancías como los productos, artículos, efectos y cualesquier otros bienes, aun cuando las leyes los consideren inalienables o irreductibles a propiedad particular. Perdiendo así el matiz "económico" que pudo habersele dado a dicha

¹⁰² RODRIGUEZ R. Joaquín. Curso de Derecho Mercantil. Tomo I, Decimosexta edición. Porrúa, México, 1982 p.447.

¹⁰³ *Ibidem* pp.447 a 448.

¹⁰⁴ BASALDUA Ricardo X. Introducción al Derecho Aduanero. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires, Argentina, 1992 p-173.

definición, con esto la Ley pretende ampliar el concepto a los bienes que no pueden venderse, comprarse o adquirirse a cualquier título.

Dentro de éste contexto, actualmente no es necesario diferenciar lo que es un vehículo de una mercancía, tal y como se preveía en la abrogada Ley del Registro Federal de Vehículos, misma que contemplaba una serie de normas específicas sobre los vehículos de procedencia extranjera, así como de los conceptos que la misma establecía, conjuntamente con el reglamento respectivo, y del cual hablamos anteriormente. Excluyéndose del concepto de mercancía a los vehículos, hasta el 28 de diciembre de 1989, fecha en que se abrogó la citada Ley del Registro.

Actualmente, no hay diferenciación alguna entre vehículos y mercancías, absorbiendo el segundo concepto al primero.

Las mercancías en el campo aduanero pueden tener diversidad de clasificaciones, así, desde la tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación y Exportación, que agrupa a las mercancías en 4 criterios generales:

Según el reino de la naturaleza a la que pertenezcan.

- Por productos de la industria química.
- Las manufacturas del reino animal, vegetal o mineral.
- Por el uso o aplicación del producto.

Hasta las que propone doctrinalmente y basadas en la Ley Aduanera, Máximo Carvajal¹⁰⁵:

Por su origen:

- Nacionales o producidas en el país.
- Nacionalizadas, o, que siendo extranjeras se sometieron al despacho aduanero a fin de integrarse a la economía nacional.
- Extranjeras, son las que provienen de un territorio aduanero distinto al nacional y no han sido nacionalizadas.

Por sus requisitos:

- Libres o que no requieren de requisitos especiales.
- Restringidas o que necesitan de algún permiso previo de autoridad competente.
- Reguladas, las que para su importación o exportación deben de cumplir con alguna autorización o condición.
- Prohibidas o que no pueden ser objeto de comercio exterior.

Por el pago de impuestos:

¹⁰⁵ CARVAJAL C. Máximo. Derecho Aduanero. Op. Cit. p 311 y 312.

- Exentas, las que no causan el impuesto.
- Gravadas, o sujetas al pago del impuesto respectivo.

Por el régimen aduanero:

- Importación, o que se introducen a territorio nacional.
 - Exportación o que se extraen del territorio nacional.
 - De tránsito, las que circulan por un territorio aduanero.
 - En depósito.- Las que se guardan en almacenes generales de depósito.
- **Por su lugar de destino:**
 - A zona libre o las destinadas a las zonas desgravadas.
 - A zona fronteriza, las que se encuentran en la franja de veinte kilómetros paralela a las líneas divisorias internacionales.
 - A zona gravada, las que su destino es cualquier parte del territorio nacionales, excepto las citadas anteriormente.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte utiliza en su versión en español el concepto de "bienes"¹⁰⁶, definiendo en el artículo 201 para efectos de dicho Tratado a los bienes de una parte como los productos nacionales como se entienden en el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio, o aquellos que las Partes convengan e incluye los bienes originarios de esa Parte.

En dicho tratado no se utiliza el término mercancía, solo "bienes", pero al remitirnos al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio, éste si utiliza la palabra "mercancías", sin especificarlas.

Jorge Witker define a las mercancías como objetos físicos transportables materia del comercio internacional que se introducen de un territorio a otro¹⁰⁷ es decir, las mercancías para efectos aduaneros deben ser objetos del citado comercio, considerándose a éste como el intercambio de bienes y servicios entre personas de diferentes países.

Es importante establecer que desde el punto de vista del comercio internacional no solo las mercancías pueden ser sujeto de comercio internacional, sino también los servicios, los cuales deben de sujetarse al procedimiento de importación y exportación, dándoles un valor en aduana para determinar su base gravable respectiva, proponiéndose la siguiente clasificación:

¹⁰⁶ Diario Oficial de la Federación, Sección Especial, 20 de diciembre de 1993, P.12.

¹⁰⁷ WITKER, Jorge Cátedra expuesta en el Seminario sobre Valoración Aduanera, Fraude Comercial e Impuestos Aduaneros.- Cd. De México 9 de agosto de 1993.

1.- Mercancías.- Objeto físico transportable de un territorio aduanero a otro.

A. *Materias Primas o Productos básicos "comodities"*¹⁰⁸

B. *Manufacturas.- La transformación de las materias primas*

C. *Servicios.*

I. *Tangibles.- Que participan directa o indirectamente en un proceso productivo que fabrica mercancías. Aunque no son objeto de clasificación arancelaria ni de pago de impuestos al comercio exterior, si es objeto de materia aduanera en cuanto al valor que se le asigna para la base gravable de las mercancías.*

II. *Intangibles:*

A.- *Propiedad intelectual*

B.- *Señales de radio, televisión.*

C.- *Trabajos de ingeniería, creación y perfeccionamiento, trabajos artísticos, diseños y planos realizados fuera del país.*

D.- *Transmisiones vía satélite o cable*

E.- *Tecnología o "know how"*

III. *Servicios bancarios y financieros.*

La tendencia del comercio internacional es regular las manufacturas por un lado y los servicios por otros, para llevar un mejor control de las importaciones y exportaciones, especialmente de éstos últimos, por su dificultad para valorarse en aduana.

Es en éste contexto que se utiliza la técnica auxiliar del Derecho aduanero o merceología, la cual estudia la composición, uso o destino de las mercancías que son objeto del comercio internacional.

Cabe mencionar que en las Reglas Complementarias para la aplicación e interpretación de la Tarifa del Impuesto General de Importación no se consideran mercancías para efectos aduaneros:

- a) Los ataúdes y las urnas que contengan cadáveres o sus restos.
- b) Las piezas postales obliteradas que los convenios postales internacionales comprenden bajo la denominación de correspondencia.

¹⁰⁸ Término inglés utilizado por la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), para designar a los bienes, pero en el uso de los organismos internacionales se utiliza para materias primas y productos básicos.

- c) Los efectos importados por vía postal cuyo importe no excede de la cantidad establecida en las reglas fiscales de carácter general.
- d) Las muestras y muestrarios que por sus condiciones carecen de valor comercial.

Con relación a las cantidades en efectivo, o en cheques superior al equivalente a 10,000 dólares, de los Estados Unidos que lleven consigo los pasajeros internacionales, aunque no se considera mercancías, el pasajero tiene obligación de declararlo para satisfacer disposiciones aduaneras que si bien no imponen un arancel al dinero, si controlan la transferencia de dichos recursos monetarios.

4 VALOR EN ADUANA DE LAS MERCANCÍAS.

Después de haber analizado el término de mercancía, en materia aduanera es importante determinar el valor que se le dá a la misma, para así poder determinar una base gravable, sobre la cual se impondrá el impuesto correspondiente.

¿Cuáles son los factores que determinan que una mercancía tenga mayor "valor" para efectos aduaneros que otra? y ¿qué posición adopta México, de conformidad con los Tratados internacionales y su legislación interna para fincar dicho valor?

Actualmente, existen dos sistemas de valoración de mercancías, reconocidos internacionalmente: el primero, establecido en el Convenio sobre el Valor en Aduana de las Mercancías (o Definición Valor Bruselas), vigente desde el 28 de julio de 1953¹⁰⁹, y, el segundo el Acuerdo relativo a la Aplicación del artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (Código de Valoración del GATT), que entró en vigor desde el 1º de enero de 1981, suscribiéndose y ratificando México éste Código el 25 de abril de 1988, solicitando un plazo de cinco años para su aplicación en las aduanas de la República Mexicana¹¹⁰.

El Convenio sobre el Valor en Aduana de las Mercancías de Bruselas, establecía en su artículo I que para la aplicación de los derechos de aduanas "ad valorem", se consideraría como valor de las mercancías importadas el precio normal, es decir, el que pudiera fijarse en el momento en que los derechos de aduanas son exigibles, como consecuencia de una venta efectuada en condiciones de libre competencia entre un comprador y un vendedor independientes uno de otro.

¹⁰⁹ HERRERA Ydóñez Rafael. Valoración de Mercancías a efectos aduaneros. Op. Cit. p.29.

¹¹⁰ WITKER Jorge. La Nueva Valoración Aduanera y el TLC. Op. Cit. p. 27.

Artículo II. Una venta efectuada en condiciones de libre competencia entre un comprador y un vendedor independientes uno de otro es una venta en la que especialmente, se cumplen las siguientes condiciones:

El pago del precio de las mercancías constituye la única prestación efectiva del comprador.

El precio convenido no está influido por relaciones comerciales, financieras o de otra clase, sean o no contractuales, que pudieran existir, aparte de las creadas por la propia venta entre el vendedor o una persona natural o jurídica asociada en negocios con el vendedor y el comprador o una persona natural o jurídica asociada en negocios con el comprador.

Ninguna parte del producto que proceda de las reventas o de otros actos de disposición, incluso, de la utilización de que indirectamente al vendedor o a cualquier persona natural o jurídica asociada en negocios con el vendedor...."

Artículo III.- Cuando las mercancías que se valoran:

Hayan sido fabricadas con arreglo a una patente de invención o conforme a un dibujo o a un modelo protegido, o

Se importen con una marca extranjera de fábrica o de comercio, o

Se importen para ser objeto, bien de una venta o de otro acto de disposición con una marca extranjera de fábrica o de comercio, bien de una utilización con tal marca,

el precio normal se determinará considerando que este precio comprende, para dichas mercancías, el valor del derecho de utilizar la patente, el dibujo o el modelo, o la marca de fábrica o de comercio.¹¹¹

Este sistema de valoración, adoptado por muchos países, pero no por Canadá, y Estados Unidos, entre otros, motivó varias propuestas de revisión en el GATT, ya que era preocupante que el método de valoración de los Estados Unidos, basado en una noción positiva y en el "american selling price" o precio americano de venta, le asignaba un valor en aduana a la mercancía importada basada en el precio de venta en su mercado interno de una mercancía idéntica o similar manufacturada en Estados Unidos. Se invitó a los países que no utilizaban la DVB, para que se incorporaran al Convenio, pero debido a la gran oposición de Canadá y Estados Unidos, ésto no pudo ser, esgrimiendo éstos países que el hecho de que existieran diversos sistemas de valoración no era un obstáculo para el comercio internacional.

Así, en 1977 en el seno de GATT propone la Comisión de las comunidades un sistema universal y nuevo sistema de valoración aduanera, semejante al del norteamericano, firmándose en Ginebra el 12 de abril de 1979 el "Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles de Aduanas y Comercio o "Código de Valoración Aduanera", al

¹¹¹ HERRERA Idáñez R. Valoración de Mercancías a efectos aduaneros. Op cit. pp 30 y 31

cual los países en desarrollo presentaron una nueva versión, retirándose , con la condición de que se anexara un Protocolo que contemplara las reclamaciones de las naciones subdesarrolladas.

Son varios los países que aún sigue la DVB, pero las perspectivas del comercio internacional, orillan a que cada vez mas naciones se adhieran a éste Código de Valoración.

El Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles de Aduanas y Comercio está estructurado de la siguiente manera:

- **Introducción general.**
- **Preámbulo**
- **Parte I: Normas de valoración en aduanas (artículos 1-17)**
- **Parte II: Administración del Acuerdo, consultas y resoluciones de controversias (artículos 18-20).**
- **Parte III: Trato especial y diferenciado (artículo 21).**
- **Parte IV: Disposiciones finales (artículos 22-31)**
- **Anexos I: Notas interpretativas (11 notas).**
- **Anexo II: Comité Técnico de Valoración en Aduana (23 apartados).**
- **Anexo III: Grupos especiales (7 apartados).**
- **Protocolo: (8 apartados).¹¹²**

Así, el sistema de valoración se basa en un criterio esencial, contenido en el artículo uno y cinco criterios secundarios, los cuales se aplican en el orden enumerado, con la excepción prevista en el artículo 4.

De conformidad con el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de abril de 1988, la base para determinar el valor en aduana conforme al artículo 1 del Acuerdo Relativo a la aplicación del artículo VII del Acuerdo General sobre aranceles aduaneros y comercio, es el "valor de transacción" definiéndose éste por el precio realmente pagado o por pagar por las mercancías cuando éstas se venden para su exportación al país de importación, ajustado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.

Como el presente trabajo no pretende efectuar un estudio exhaustivo de la valoración aduanera, únicamente se señala el sistema adoptado en la Ley Aduanera mexicana, radicando su importancia para efectos del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, en que del valor en aduana que se determine a las mercancías de comercio exterior, depende el monto de los impuestos omitidos, multas y sanciones.

Dicha Ley prevé en el Título Tercero, capítulo III "Base Gravable", Sección Primera "Del Impuesto General de Importación", artículo 64 que la base gravable del impuesto general de importación es el valor en aduana de las

¹¹² *ibid* p.40

mercancías, *excepto en los casos en que la misma Ley lo exceptúe*. Siendo el valor en aduana el valor de transacción, de las mercancías a importar, el precio pagado por las mismas, siempre que concurren todas las circunstancias a que se refiere el artículo 67 de la Ley de la materia, y que éstas se vendan para ser exportadas a territorio nacional por compra efectuada por el importador, precio que se ajustará en su caso, en términos de lo dispuesto por el artículo 65 de la Ley en comento.

Como es de observarse el precepto antes mencionado es idéntico al establecido en el artículo 1 del Acuerdo Relativo a la aplicación del artículo VII del Acuerdo General sobre aranceles aduaneros y comercio, así como la sección primera del Capítulo III de la Ley Aduanera relativa a la valoración, está en los mismos términos.

5 CONTRIBUCIONES AL COMERCIO EXTERIOR Y CUOTAS COMPENSATORIAS.

La contribución es "un ingreso fiscal ordinario del Estado que tiene por objeto cubrir sus gastos públicos"¹¹³ se encuentra prevista en el artículo 2º del Código Fiscal de la Federación, clasificándose en impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social y contribuciones de mejoras, asimismo se señala que los accesorios de las contribuciones - recargos, sanciones, gastos de ejecución indemnizaciones -, participan de la naturaleza de éstas.

El Código Fiscal diferencia a los aprovechamientos y productos como ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución aplicados en relación con los aprovechamientos son accesorios de éstos y participan de su naturaleza.

La Ley de Ingresos de la Federación anual, señala dentro del rubro de los aprovechamientos a las cuotas compensatorias.

Es por esto importante establecer que no solo son las contribuciones, los únicos ingresos que percibe el Fisco Federal, sino que existen otros, que al no estar fundamentados en el artículo 31 fracción IV de la Constitución no están supeditados a la aprobación del Congreso de la Unión, ni a que sean proporcionales, ni equitativos, ni se destinen al gasto público, por lo que en consecuencia, los aprovechamientos, al no ser una contribución y si un ingreso la tasa respectiva no puede ser impugnada en vía de amparo por no ser proporcional o equitativo.

Artículo 31.

¹¹³ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Citp. 727

"Son obligaciones de los mexicanos:

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del estado, municipios y Distrito Federal en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

A los conceptos de proporcionalidad y equidad se le suma el legalidad, es decir que toda contribución debe estar contenida en las leyes, con 2 excepciones, la primera fundamentada en el artículo 29 constitucional, que prevé la suspensión temporal de garantías, y la otra prevista en el segundo párrafo del artículo 131 constitucional, en el que el Congreso de la Unión faculta al Ejecutivo para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso y para crear otras.

De ésta forma, me parece importante mencionar la clasificación propuesta por Emilio Margain Manatou, respecto a las contribuciones:¹¹⁴

I. CONTRIBUCIONES:

A CONTRIBUCIONES:

a) **Impuestos.** Impuestos, derechos o tasas y contribuciones especiales causados en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago.

b) **Derechos o tasas y.-** Multas por violaciones a ordenamientos tributarios.

c) **Contribuciones especiales.-** Recargos, punitivos o moratorios, por la falta de pago oportuno de los tributos.¹¹⁵

B OTROS INGRESOS:

a) Productos:

1.- Derivados de la explotación de bienes del dominio público.

2.- Derivados de la explotación de bienes del dominio privado.

¹¹⁴ MARGAIN Manatou Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano Sexta edición. Editorial Universitaria Potosina, México. 1981.p. 69.

¹¹⁵ Actualmente la figura típica de la contribución especial es la contribución por mejoras, misma que se establece conforme al beneficio obtenido por el contribuyente.

3.- Utilidades de organismos descentralizados y empresas en las que el Estado directa o indirectamente es accionista, mayoritario o minoritario.

4.- Ingresos derivados de ventas de bienes y valores.

5.- Recuperaciones de Capital y

6.- Otros ingresos.

b) Aprovechamientos:

1.- Multas no impositivas;

2.- Recargos no tributarios;

3.- Indemnizaciones

4.- Regalías; y

5.- Otros Ingresos.¹¹⁶

c) Ingresos derivados de financiamientos crediticios.

1.- Emisión de bonos.

2.- Emisión de papel moneda.

3.- Descuento de documentos.

4.- Empréstitos.

5.- Otros financiamientos.

Las contribuciones son los primeros ingresos fiscales que aparecen en el Código Fiscal de la Federación, definiéndose como los "ingresos fiscales ordinarios del Estado que tienen por objeto cubrir sus gastos públicos"¹¹⁷, estableciéndose una relación fiscal entre un sujeto pasivo o contribuyente y el Fisco Federal.

El sujeto pasivo se define conforme al numeral 1º del Código Fiscal de la Federación como la persona física o moral, que de acuerdo con las leyes fiscales respectivas está obligada a contribuir para los gastos públicos. o que no estén obligadas a pagar contribuciones, tendrán las obligaciones que establezcan en forma expresa las otras leyes.

Así, el Impuesto es la contribución mas importante que establece el Código Fiscal en cuanto a recaudación fiscal, al señalarlo como la contribución establecida en Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho previstas en Ley, distintas a

¹¹⁶ En ésta clasificación se encuentran las cuotas compensatorias.

¹¹⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.- Diccionario Jurídico Mexicano.- Op. Cit. p. 727

las Aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

Los recargos, sanciones y gastos de ejecución, son accesorios de las contribuciones y participan de ésta naturaleza.

La clasificación de los ingresos que prevé el Código Fiscal de la Federación en los artículos 2º y 3º es la siguiente:

I. CONTRIBUCIONES.

A.- *Impuestos.*

B.- *Aportaciones de Seguridad Social.*

C.- *Contribuciones de Mejoras.*

D.- *Derechos.*

E.- *Accesorios:*

F.- *Recargos.*

G.- *Sanciones.*

H.- *Gastos de Ejecución.*

I.- *Indemnización por cheque recibido por la autoridad fiscal y no pagado.*

II. APROVECHAMIENTOS.

A.- *Recargos.*

B.- *Sanciones.*

C.- *Gastos de Ejecución.*

D.- *Indemnización por cheque recibido por la autoridad fiscal y no pagado.*

III. PRODUCTOS

Una vez expuesto brevemente la clasificación de los ingresos en general y de las contribuciones conforme al Código Fiscal de la Federación, delimitaremos los que expresamente son aplicables al comercio exterior, es decir cuando se realiza el supuesto jurídico de la importación o exportación de mercancías.

Las contribuciones al comercio exterior son un instrumento de la política comercial de un país, entendiéndose por ésta última, los obstáculos

impuestos al libre flujo del comercio y se manifiestan mediante leyes, restricciones, prohibiciones, aumento, disminución o supresión de cuotas arancelarias, entre otras manifestaciones. Esta modalidad de las contribuciones al comercio exterior da lugar a que sean consideradas como ingresos *extrafiscales*, desde el punto de vista en que son un instrumento de la política comercial mas que una medida de control fiscal o recaudatoria.

Se consideran sujetos pasivos u obligados al pago de los mismos, las personas físicas y morales que introduzcan mercancías al territorio nacional o las extraigan del mismo, conforme a los artículos 1º y 52 de la Ley Aduanera, presumiéndose que quienes introducen o extraen mercancías del país son los siguientes sujetos de comercio exterior:

- a) El propietario o tenedor de la mercancía.
- b) El remitente en exportación o destinatario en importación.
- c) El apoderado o agente aduanal.
- d) Cualquier persona que tenga intervención en la introducción, extracción, custodia, almacenaje, manejo y tenencia de las mercancías o en los hechos o actos mencionados.

Estos supuestos, pueden ser desvirtuados mediante las pruebas respectivas, ya que en la introducción y extracción de mercancías también intervienen los transportistas, depositarios, mandatarios, encargados de maniobras de carga y descarga, apareciendo otra figura como sujeto responsable solidario del pago de los impuestos.

El Código Fiscal de 1981 en el numeral 14 definía la figura del sujeto pasivo de un crédito fiscal, como la persona física y moral mexicana o extranjera que de acuerdo con las leyes está obligada al pago de una prestación determinada al Fisco Federal.

Emilio Margain Manatou¹¹⁸ expone algunas clasificaciones del sujeto pasivo, elaboradas por la doctrina fiscal, en la que la de Dino Jarach, *El Hecho Imponible, se adecúa a la responsabilidad establecida en Ley aduanera* :

1. **Responsables contribuyentes.**- es la persona que dio origen al nacimiento del crédito fiscal.
2. **Responsables por sustitución.**- es aquel que, en virtud de una disposición de ley, es responsable del pago del crédito fiscal, no por la intervención personal y directa que tuvo en su creación, sino porque la conoció o pasó ante él, sin haber exigido al responsable contribuyente el pago respectivo. Quedan comprendidos dentro de esta categoría, los funcionarios públicos, magistrados, notarios, retenedores, recaudadores, etc.
3. **Responsables por garantía.**- Son aquellos que se encuentran en posesión de un bien afecto a un gravamen así como los que

¹¹⁸ MARGAIN Manatou Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Op. Cit. p. 264.

responden al pago de un crédito tributario, por el responsable contribuyente .vgr. las compañías afianzadoras.

4. Responsables solidarios.- Lo son por sucesión o por representación.

Este último tipo de Responsabilidad, tiene gran importancia en el derecho aduanero en cuanto a los actos de los apoderados o agentes aduanales los cuales tienen una gran responsabilidad en el despacho aduanero y una omisión de su parte puede causar graves problemas al importador, por lo que debe también compartir la responsabilidad que le corresponde.

El Agente aduanal será responsable de la veracidad y exactitud de los datos de información suministrados de la determinación del régimen aduanero de las mercancías y de su correcta clasificación arancelaria, así como del cumplimiento de demás obligaciones que en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias rijas para dichas mercancías, conforme a lo previsto en el artículo 54 de la Ley Aduanera.

Aunque ésto se encuentra limitado por los datos veraces y exactos proporcionados por los importadores o exportadores, porque en caso de ser éstos los que proporcionaron los datos incorrectos, se exceptúa al Agente Aduanal de su responsabilidad.

La responsabilidad solidaria comprenderá los accesorios excepto las multas.

Es también conveniente agregar dentro de los sujetos pasivos de los impuestos al comercio exterior, los establecidos por sustitución o subrogación, es decir que la Ley Aduanera prevé los casos de subrogación cuando el adquirente de las mercancías asume las obligaciones derivadas de la importación o exportación establecidas en las leyes, teniendo el enajenante el carácter de solidario responsable, éstas situaciones están previstas en los artículos 63, 122, 138 y 139 de la Ley Aduanera.

El numeral 63 establece que las mercancías importadas al amparo de alguna franquicia, exención o estímulo fiscal no podrán ser enajenadas ni destinadas a propósitos distintos de los que motivaron el beneficio y que cuando proceda, para no desvirtuar dichos propósitos, el adquirente quedará subrogado en las obligaciones del importador.

El 122 prevé que las mercancías destinadas al régimen de depósito fiscal que se encuentren en almacenes generales de depósitos autorizados, podrán ser adquiridas por terceros y residentes en el extranjero siempre que el almacén manifieste su conformidad. El adquirente quedará subrogado en los derechos y obligaciones correspondientes.

El artículo 138 se refiere a la reexpedición de mercancías, definiéndose ésta como la internación al resto del país de mercancías de procedencia extranjera importadas a la franja o región fronteriza.

El 139 ordena que para efectuar la reexpedición de mercancías, los contribuyentes deberán cumplir con los requisitos consistentes en cubrir las diferencias que correspondan al impuesto general que se causen de conformidad con los ordenamientos respectivos.

La subrogación implica que los derechos y obligaciones de un sujeto se transmiten a otro por adquirir él la mercancía que generó los citados derechos y obligaciones. Por lo que si se adquiere mercancía extranjera ilegal en el país, el tenedor de la misma adquiere la obligación que de dicha infracción se deriva.

El numeral 51 de la Ley Aduanera prevé que, cuando los impuestos establecidos son causados por la importación o exportación de mercancías específicamente, se denominan impuestos aduaneros, los cuales se encuentran previstos en las Leyes Generales de Importación y Exportación respectivamente, estipulados en forma de arancel para cada fracción arancelaria,

Art. 51. Se causarán los siguientes impuestos al comercio exterior:

(a) General de importación.

(b) General de exportación.

Estos impuestos, están establecidos en las Leyes de los Impuestos General de Importación y de Exportación respectivamente, en las cuales se determinan los mismos en base a un arancel, el cual, conforme al artículo 4º de la Ley de Comercio Exterior -que ya mencionamos anteriormente en el capítulo Primero- el Ejecutivo Federal tiene la facultad de crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles, mediante Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación. Esta situación se justifica por los cambios tan ágiles de la economía internacional, que requiere de la pronta atención para que la política comercial del país no se vea afectada, por lo que si se sigue el procedimiento de Ley, sería tal vez demasiado tarde para tomar las medidas que permitan corregir los desequilibrios en dicha política comercial.

El concepto de arancel empleado constantemente en materia aduanera, debe entenderse como la tasa establecida en la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación (LIGI), del Impuesto General de Exportación (LIGE), o en los apéndices de la tarifa correspondiente al Tratado de Libre Comercio de América del Norte o demás Tratados de Libre comercio celebrados por México pudiendo ser Arancel *ad-valorem*, o, el arancel-específico, expresado en dólares de los E.U.A.

Arancel proviene del término *alanzel*, de origen árabe, y se traduce como lista de cantidades recaudadas; otra acepción es la que se compone por *a* y *rancel* o decreto.¹¹⁹ "El arancel es un instrumento legal de carácter económico, considerado como una barrera impuesta al comercio internacional, a fin de regular la entrada y salida de mercancías por

¹¹⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM- Diccionario Jurídico Mexicano - Op. Cit. p 197.

territorio nacional, mediante la fijación de los impuestos al comercio exterior."¹²⁰

Ya desde el Derecho romano Alejandro Magno estableció en Grecia una cuota del 2% sobre el valor de las mercancías a cubrir por la importación de mercancías. Con Anco Marcio, y, con posterioridad a la conquista del Puerto de Ostia en Italia, estableció el impuesto al comercio exterior denominado *de portorium (portum-puerta)*. Este impuesto, tenía "tenía un triple aspecto: "de impuesto aduanal", porque se exigía a la entrada o salida del imperio o de las provincias que lo componían; "de peaje" o tasa establecida por el paso de ciertos caminos o puentes; y de "alcabala" o *derecho exigido por una ciudad sobre las mercancías que se introducían a ella*".¹²¹

En México, el primer arancel de la época independiente fué el *Arancel General Interino para el Gobierno de las Aduanas Marítimas en el Comercio Libre del Imperio* en 1821. En ésta acepción se entiende al Decreto en que se determinaban los impuestos a pagar por la importación o exportación de mercancías.

Al entrar en vigor la Tarifa del Impuesto General de Importación de 2 de diciembre de 1929, se separan las normas arancelarias, llamando la atención la regla XIV, en la que los impuestos eran específicos.

A partir del 20 de enero de 1956 se incorpora a la nueva Tarifa de la LIGI, el sistema basado en la Clasificación Uniforme de Comercio Internacional, misma que sufrió reformas coyunturales al adherirnos al sistema de Nomenclatura Arancelaria de Bruselas, estableciendo cuotas *específicas* y *ad-valorem*, con una base mínima gravable o precio oficial.

El 23 de diciembre de 1974 se publica en el órgano de difusión oficial antes mencionado la LIGI y la Tarifa del Impuesto General de Exportación, gravándose las mercancías por medio de cuotas *ad-valorem* con los precios oficiales, es decir, lo que constituya el valor mas alto entre el oficial y el de factura.

A partir del 1º de julio de 1988, se adoptó el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, por medio de un convenio internacional el 14 de julio de 1983, ante el Consejo de Cooperación Aduanera. La tarifa de importación y exportación están compuestas por reglas generales y complementarias, -que establecen los principios en los que se basa el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías-, secciones, capítulos, subcapítulos, partidas, subpartidas y fracciones arancelarias, mismas que contienen el arancel aplicable de importación o exportación y la unidad de medida.

La Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación fué publicada nuevamente en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1995, siendo el último decreto el de fecha 28 de diciembre de 1996, por el

¹²⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM- *Diccionario Jurídico Mexicano* - Op Cit p 197.

¹²¹ LOMELI, C. Margarita. "El poder sancionador de la Administración Pública en Materia Fiscal" Compañía Editorial, S.A.México, 1961. P. 13.

cual se crean y modifican diversos aranceles de la tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación.

Así, la clasificación arancelaria de una mercancía cobra fundamental importancia, toda vez que al definir la mercancía, dentro de una fracción arancelaria se establecen las obligaciones del cumplimiento de restricciones y regulaciones no arancelarias, y el impuesto que deberá determinarse a dicha mercadería.

En México, el arancel puede ser *ad valorem* o específico.

El término *ad valorem* es de origen latino y significa "al valor o "sobre el valor"¹²², definiéndose al arancel *ad valorem* como el impuesto aplicable a las mercancías de comercio exterior en base a un porcentaje fijo del valor de las mismas.

El arancel específico es cuando el impuesto se establece en base a una cantidad monetaria fija que se aplica sobre la mercancía según el número de unidades, el peso o volumen.

La Ley de Comercio Exterior define a los aranceles en el artículo 12, como las cuotas de las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación, clasificándose en:

A.- *Ad Valorem*, cuando se expresen en términos porcentuales del valor en aduana de la mercancía.

B.- Específicos, cuando se expresen en términos monetarios por unidad de medida, y

C.- Mixtos, cuando se trate de la combinación de los dos anteriores.

Los aranceles antes mencionados, de conformidad con el numeral 13 de la Ley de Comercio Exterior establece que éstos podrán adoptar las siguientes modalidades:

(a) Arancel cupo, cuando se establece un nivel arancelario para cierta cantidad o valor de mercancías exportadas o importadas, y una tasa diferente a las exportaciones o importaciones de esas mercancías que excedan dicho monto.

(b) Arancel estacional, cuando se establezcan niveles arancelarios distintos para diferentes periodos del año, y

(c) Las demás que señale el Ejecutivo Federal.

Hay un caso para el cual, se prevé el establecimiento de aranceles diferentes a los antes señalados, y es cuando así lo establecen los Tratados o convenios comerciales internacionales de los que México sea parte, conforme a lo ordenado en el artículo 14 de la citada Ley de Comercio Exterior.

Constitucionalmente se citó con anterioridad el artículo 131 en el que se faculta a la Federación, gravar las mercancías de importación y exportación, así como la facultad otorgada al Ejecutivo por el Congreso de

¹²² LOMELI, C. Margarita. "El poder sancionador de la Administración Pública en Materia Fiscal" Op. Cit. p. 117

la Unión para aumentar, disminuir, crear o suprimir las cuotas de las Tarifas de importación y exportación.

De igual forma, el numeral 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece la competencia de la Secretaría de Comercio, para determinar los aranceles previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como la imposición de restricciones y regulaciones no arancelarias.

La Ley de Comercio Exterior faculta al Ejecutivo en el numeral 4º, para crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles, en términos del 131 constitucional.

Otros impuestos aplicables al Comercio Exterior son los contenidos en las Leyes del Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Especial de Producción y Servicios y del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos.

La Ley del IVA, establece en el numeral 1º la obligación del pago de dicho impuesto a las personas físicas o morales que, en territorio nacional realicen la importación de bienes o servicios.

El momento de causación de dicho impuesto es el la importación, entendiéndose efectuada ésta cuando se presenta el pedimento para su trámite respectivo, debiéndose pagar junto con el impuesto ad-valorem, sin que puedan retirarse las mercancías de la aduana o recintos fiscalizados, sin el pago de dicho impuesto, o en caso de que la importación temporal se convierta en definitiva.

Se considera importación de bienes o servicios , conforme al numeral 24 de la Ley del IVA:

- La introducción al país de bienes.
- La adquisición por personas residentes en el país de bienes intangibles enajenados por personas no residentes en él.
- El uso o goce temporal, en territorio nacional, de bienes intangibles proporcionados por personas no residentes en el país.
- El aprovechamiento en territorio nacional de los servicios independientes tales como comisiones, corretaje, y demás señalados en el artículo 14 de la citada Ley.
- Cuando un bien exportado temporalmente retorne al país con valor agregado en el extranjero por reparación, aditamentos o cualquier otro concepto que implique un valor adicional,

Se exenta del pago del IVA a las importaciones que

- No lleguen a consumarse.
- El retorno de mercancías exportadas temporalmente.
- Las mercancías en tránsito o transbordo.
- Los equipajes y menajes de casa.
- Los bienes o servicios que en el país no causen IVA.

- Los bienes donados por residentes en el extranjero a la Federación, Estados, Municipios o persona autorizada por la Secretaría de Hacienda
- Las obras de arte de reconocida calidad y valor cultural que se destinen a la exhibición pública permanente así como las que importe su mismo autor.
- El oro, con un contenido mínimo de dicho material del 80%.
- No se pagará el IVA por la importación de artículos de primera necesidad quienes residan dentro de las franjas fronterizas de 20 Km paralelas a las líneas divisorias internacionales del país.

Con respecto a la exportación, las empresas residentes en el país, calcularán el impuesto aplicando la tasa del 0% al valor de la enajenación de bienes o prestación de servicios cuando se exporten.

Se entenderá por exportación de bienes o servicios para dicha Ley del IVA:

- Las que tengan el carácter de definitivas.
- La enajenación de bienes intangibles realizada por persona residente en el país a quien resida en el extranjero.
- El uso o goce temporal, en el extranjero, de bienes intangibles proporcionados por personas residentes en el país-
- El aprovechamiento en el extranjero de servicios prestados por residentes en el país, por concepto de asistencia técnica, servicios técnicos, operaciones de maquila para exportación, publicidad, comisiones, mediaciones, seguros, reaseguros, operaciones de financiamiento.
- La transportación internacional de bienes prestada por residentes en el país y los servicios portuarios de carga, descarga, alijo, almacenaje, custodia, estiba y acarreo, siempre que se presten en maniobras para la exportación de mercancías.
- La transportación aérea de personas, prestada por residentes en el país.
- La enajenación de bienes importados temporalmente por maquiladoras de exportación a otras también catalogadas como maquiladoras de exportación, siempre que dichos bienes no cambien de régimen aduanero.

Dentro de los derechos, es el Derecho de trámite Aduanero, previsto en la Ley Federal de Derechos, artículo 49, aplicable a la importación y exportación, con la excepción prevista para el retorno al extranjero de mercancías por empresas maquiladoras o con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como otros señalados en dicha Ley, tales como por concepto de almacenaje en recintos fiscales de mercancías en depósito por el tráfico vehicular que requiera pedimento en vehículos que le corresponda a cada agente o apoderado aduanal, para el examen para aspirante a agente aduanal.

Con respecto a otros impuestos al comercio exterior, la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, establece dicha obligación a las personas físicas y morales que importen :

- Alcohol.

- Alcohol desnaturalizado que se enajene en ventas al menudeo con el público en general 0%.
- Cervezas y bebidas refrescantes con una graduación alcohólica de hasta 6° G.L.
- Bebidas alcohólicas de diversas graduaciones.
- Aguardiente y bebidas alcohólicas con una graduación de más de 20° G.L. y hasta 55 G.L., así como sus concentrados.
- Tabacos labrados:
 1. Cigarros.
 2. Cigarros populares sin filtro elaborados con tabacos oscuros.
 3. Puros y otros tabacos labrados.
- Gasolinas.
- Diesel.
- Gas natural para combustión automotriz.
- Comisión, mediación, agencia, representación, corretaje, consignación y distribución con motivo de la enajenación de los bienes antes mencionados, excepto las gasolinas, diesel y gas natural.
- En la exportación definitiva de los bienes antes mencionados, siempre que no se efectúe a jurisdicciones que sean consideradas por la Ley del Impuesto sobre la Renta como de baja imposición fiscal, así como en la enajenación de bienes que la legislación aduanera establece como importación temporal realizada por personas residentes en el país a empresas de comercio exterior.

El Impuesto sobre automóviles nuevos es exigible a las personas físicas o morales que importen en definitiva al país automóviles del año modelo de la importación o de 10 años modelos anteriores; dichos vehículos serán de hasta 10 pasajeros y camiones con capacidad de carga de hasta 3100 kilogramos.

Los automóviles nuevos que se exportan definitivamente al extranjero no pagan dicho impuesto, así como los que se importen a la región fronteriza, siempre que sea un residente fronterizo y que en dos años no cambie su residencia.

Los otros ingresos aduaneros son las cuotas compensatorias, las cuales, son clasificadas actualmente en los numerales 3° del Código Fiscal y 63 de la Ley de Comercio Exterior como aprovechamientos. Antes la Ley Aduanera vigente hasta el 22 de julio de 1993 clasificaba a las cuotas compensatorias como impuestos a la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales del comercio internacional, acorde a lo establecido en la Ley Reglamentaria del artículo 131 Constitucional.

Esta situación, obligaba a que dichas cuotas, eran contribuciones, supeditadas a que el Congreso de la Unión decidiera imponerlas, lo que implicaba, la actuación lenta y burocrática del Estado, ante el daño inminente a la producción nacional, cuidando siempre la equidad y proporcionalidad a que obliga el numeral 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo que al clasificarse dentro de los aprovechamientos, no existe obligación por parte de la autoridad de cuidar que éstos sean proporcionales y equitativos.

Las cuotas compensatorias son los aprovechamientos percibidos por el Estado, como protección oportuna a la producción nacional para combatir prácticas desleales de comercio internacional (dumping y subvenciones) previniendo y, en su caso, remediando el daño que pueda causarse, a los productores nacionales, permitiéndoles un ajuste a su producción.

El monto de la misma puede ser menor o igual al margen de discriminación de precios para el dumping o al monto del beneficio otorgado, para las subvenciones.

Así, el margen de discriminación de precios es la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación.

6 RESTRICCIONES Y REGULACIONES NO ARANCELARIAS.

No se puede tratar el tema de restricciones y regulaciones no arancelarias al comercio exterior, sin mencionar uno de los principios establecido en la Declaración de los Derechos del Hombre de 1791, artículo 17: el principio de la libertad de comercio.

Antes de la revolución francesa, existía en la Europa Occidental gran cantidad de reglamentaciones administrativas que contribuyeron al poco desarrollo de la industria y del comercio, de tal forma que se impedía casi totalmente la concurrencia entre particulares y comerciantes.

Con el capitalismo y el liberalismo económico que provocó un auge en las actividades económicas y mercantiles. Los principios de libertad de comercio e industria alentaban la producción en masa de productos que no solo era para mercados internos, sino también para los externos, provocando el desarrollo de grandes corporaciones, hasta llegar actualmente a las empresa multinacionales o transnacionales, definidas por la Organización de las Naciones Unidas como "sociedades que poseen o controlan medios de producción o servicios fuera del país donde están establecidas"¹²³

Una vez que se percibió el poderío de las grandes corporaciones nacies, los cuales causaban daño a los empresarios pequeños, interviniendo en los mercados mediante monopolios y directrices económicas, planteó la necesidad de regular la *libertad* de comercio, de tal forma que en 1890, Estados Unidos emitió la primera ley contra los monopolios y reguladora de la concurrencia, la Sherman Act, en 1914 se adicionó a la legislación *anti trust* la Clayton Act, contra la discriminación de precios.¹²⁴ Ya en la Convención de París para la protección de la propiedad industrial efectuada en 1883, "adicionó un artículo 10 *bis*, el cual

¹²³ MAGDOFF, Harry. "La empresa multinacional en una perspectiva histórica".- Revista Mensual. Barcelona, 1980. Enero,p.12.

¹²⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas "Diccionario Jurídico Mexicano". Op. Cit. p. 1999.

proscribe las prácticas desleales de competencia..."¹²⁵, ratificando México la Convención en 1903¹²⁶.

La libertad de Comercio se reconoció en México en el Plan de Ayutla a, 7º, antecedente del artículo 5º Constitucional actual.

Artículo 5. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad solo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen derechos de terceo, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. ..."

Esta libertad de comercio, "no es irrestricta; si lo fuera, caería por su base: no se trataría de una libertad normativa o jurídica, cuyo ejercicio debe ser reglado; y nunca debe afectar el interés público y los derechos sociales".¹²⁷. Con éste artículo, en concordancia con el numeral 131 constitucional que cita:

Art. 131. 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;...El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión par 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 enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año...", ésta disposición se relaciona con el numeral 4º de la Ley de Comercio Exterior, en la que el Congreso de la Unión otorga al Ejecutivo Federal la facultad de crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, así como regular, restringir o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, cuando así lo estime urgente, también, mediante decretos publicados en el Diario Oficial. Asimismo, puede establecer medidas para regular o restringir la exportación o importación de mercancías a través de acuerdos expedidos por la Secretaría del ramo, o, en su caso, conjuntamente con la autoridad competente, estableciendo medidas para regular o restringir la circulación o tránsito de mercancías extranjeras por el país procedentes y destinadas al exterior, también a través de acuerdos expedidos por la autoridad competente y publicados en el Diario Oficial.

Así, el tránsito de las mercancías entre un territorio aduanero y otro, además de cubrir los ingresos respectivos ante el Fisco Federal, en su

¹²⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas. "Diccionario Jurídico Mexicano". Op Cit. p. 1999.

¹²⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas "Diccionario Jurídico Mexicano". Op. Cit. p. 1999.

¹²⁷ Ibidem p. 2000.

caso, pueden ser materia de restricciones para su entrada o salida del país.

El Ejecutivo Federal como se acaba de citar, puede establecer éste tipo de medidas a través de acuerdos expedidos por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, junto con la autoridad competente en la materia, debiéndose publicar en el Diario Oficial de la Federación para su obligatoriedad, en términos de lo establecido en el artículo 4º de la Ley de Comercio Exterior, fracciones II y IV y a lo establecido en el artículo 131 Constitucional.

Las razones por las cuales se podrían imponer éstas restricciones, que aparentemente tienen un espíritu contrario a la *dinámica del comercio internacional*, están perfectamente previstas en la citada Ley de Comercio Exterior en los artículos 15 y 16.

Estas medidas son precisamente las denominadas regulaciones y/o restricciones no arancelarias, por medio de las cuales se pretende, en el caso de la Exportación de mercancías:

- Asegurar el abasto de productos destinados al consumo básico de la población y al abastecimiento de materias primas a los productores nacionales.
- Regular o controlar los recursos naturales no renovables del país, conforme a las necesidades del mercado interno y a las condiciones del mercado internacional.
- Cumplir con los tratados o convenios internacionales en los que México sea parte.
- Preservar la flora y la fauna en riesgo o peligro de extinción o asegurar la conservación o aprovechamiento de especies.
- Conservar los bienes de valor histórico, artístico o arqueológico.
- Coadyuvar con la seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o ecológica, no previstas en las Normas Oficiales Mexicanas.

En el caso de la Importación, circulación o tránsito de mercancías:

- Cuando se requieran de modo temporal para corregir desequilibrios en la balanza de pagos, conforme a los tratados o convenios internacionales en los que México sea parte.
- Para regular la entrada de productos usados, de desecho o que carezcan de mercado sustancial en su país de origen o procedencia.
- Como respuesta a las restricciones a *exportaciones mexicanas* aplicadas unilateralmente por otros países.
- Para impedir, cuando sea necesario la concurrencia al mercado interno de mercancías en condiciones que impliquen prácticas desleales de comercio internacional.
- En lo relacionado a la seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o ecológica, no previstas en las Normas Oficiales Mexicanas, conforme a la legislación de la materia.

La autoridad competente para determinar éstas medidas de restricciones y/o regulaciones no arancelarias es la COCEX o Comisión de Comercio Exterior, órgano de consulta obligatoria de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, quien emitirá opinión de los asuntos de comercio exterior, recomendando las modificaciones necesarias.

Así, el establecimiento de las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, deberán someterse previamente a la opinión de la COCEX y publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Las dependencias competentes para expedir o hacer cumplir estas medidas deberán publicar en el citado órgano de difusión oficial los procedimientos para su expedición o cumplimiento.

En cuanto a las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación e importación de mercancías, a través de acuerdos expedidos por la Secretaría de Comercio, o, en su caso, conjuntamente con la autoridad competente, consistirán en permisos previos, cupos máximos, marcado de país de origen, certificaciones, cuotas compensatorias y demás instrumentos adecuados para los fines de la Ley de Comercio Exterior.

Dentro de los acuerdos mas sobresalientes emitidos en materia de restricciones y regulaciones no arancelarias son los siguientes:

Con respecto a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial o SECOFI, regula las mercancías que requieren de permiso previo para su importación o exportación en el *"Acuerdo que sujeta al requisito de permiso previo de importación por parte de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial diversas mercancías, cuando se destinen a los regímenes aduaneros de importación definitiva, temporal o depósito fiscal"*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de agosto de 1997.

Conforme al Artículo 1º de dicho Acuerdo, las mercancías sujetas al requisito de permiso previo de importación cuando se destinen a importación definitiva, temporal o depósito fiscal están previstas en 168 fracciones arancelarias.¹²⁸

Así también es importante señalar que también se sujetan al requisito de permiso previo de importación por SECOFI las mercancías usadas, que se destinen a la importación o depósito fiscal.

El artículo 5º del multicitado Acuerdo, sujeta al requisito de permiso previo de exportación a las mercancías, que se destinen a la exportación, comprendidas en las fracciones arancelarias de la Tarifa del Impuesto General de Exportación señaladas en la página 22 de la Primera Sección del Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 1995 y son 47.

¹²⁸ Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de agosto de 1997, páginas 3 a 5.

El numeral 7° del Acuerdo, exceptúa del requisito de permiso previo de importación, diversas fracciones arancelarias (24), cuando su importación o depósito fiscal sea proveniente de Canadá, Estados Unidos de América y Chile.

Con respecto a las regulaciones por parte de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, el "Acuerdo que establece la clasificación y codificación de mercancías cuya importación está sujeta a regulación por parte de la Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural", que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 8 de diciembre de 1997, establece en sus artículos 1° y 2° la *clasificación y codificación de mercancías de origen animal, excepto acuático, y/o para uso veterinario, cuya introducción a territorio nacional está sujeta al cumplimiento de lo señalado en la hoja de requisitos zoonosanitarios emitida por la Dirección General de Salud animal, de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural con 95 fracciones arancelarias, asimismo para 301 fracciones arancelarias se requiere además del cumplimiento de lo señalado en la hoja de requisitos zoonosanitarios su inspección en el punto de entrada al país, ya sea para que se realice la inspección con el objeto de certificar que los productos están libres de plagas y enfermedades, otorgándose, si así se estima pertinente el certificado fitozoonosanitario, mismo que autoriza su ingreso y deberá presentarse conjuntamente con el pedimento correspondiente. Asimismo, conforme al artículo 10° del Acuerdo, las envolturas o embalajes de madera, costalera de yute, de ixtle, paja de gramíneas o de otros productos de origen vegetal, que contengan mercancías de importación son sujetos a inspección fitosanitaria .* Anualmente la SAGADER, conjuntamente con la Comisión de Comercio Exterior o COCEX, revisará anualmente las listas de mercancías sujetas a regulación no arancelaria.

Con relación a la Secretaría de Salud, ésta regula la entrada y salida del país de mercancías a través del "Acuerdo que establece la Clasificación y Codificación de mercancías cuya importación o exportación esta sujeta a regulación sanitaria por parte de la Secretaría de Salud", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1995.

Así, la Dirección General de Control Sanitario de Bienes y Servicios es la autoridad competente, conjuntamente con los servicios Coordinados de Salud Pública en los Estados, para expedir las autorizaciones previas de importación de mercancías comprendidas en las fracciones arancelarias señaladas en el Acuerdo.

La Dirección General de Control de Insumos para la Salud es la unidad administrativa encargada de expedir las autorizaciones sanitarias previas de importación de productos terminados y materias primas para medicamentos, agentes de diagnóstico, material de curación, quirúrgico, odontológico, fuentes de radiación, equipo médicos, en humanos, así como para estupefacientes y sustancias psicotrópicas.

El Centro Nacional de Transfusión Sanguínea expedirá las autorizaciones sanitarias previas de importación de las mercancías que se señalan en el inciso d) del artículo 1º del Acuerdo, así como las autorizaciones sanitarias previas de exportación, señaladas en el artículo 5º inciso b).

Las mercancías sujetas a regulación por parte de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca se publicaron en el Diario Oficial de la Federación 27 de diciembre de 1995, estableciéndose en el Acuerdo respectivo la clasificación y codificación de los residuos peligrosos y mercancías que causan desequilibrios ecológicos y al ambiente, cuya introducción al territorio nacional, está sujeta a autorización de importación expedida por el Instituto Nacional de Ecología, a través de la Dirección General de Normatividad Ambiental.

Asimismo se establece la clasificación y codificación de los productos y subproductos forestales cuya introducción al territorio nacional está sujeta a inspección ocular establecidas en el numeral 2º del Acuerdo que establece la clasificación de mercancías cuya importación y exportación está sujeta a regulación por parte de la secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

El numeral 3º cita los productos forestales sujetos a inspección ocular y autorización sanitaria forestal previa de importación; el 4º prevé la clasificación y codificación de las especies de la flora y fauna, silvestres, sujetas a la presentación del certificado de importación expedido por el Instituto Nacional de Ecología, por medio de la dirección General de Aprovechamiento Ecológico de los Recursos Naturales, a inspección ocular.

En relación con la inspección ocular, ésta se efectuará por parte de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en la presentación del pedimento aduanal para su despacho. Las autorizaciones o certificados previstos en éste Acuerdo deberán presentarse junto con el pedimento aduanal correspondiente.

Existe otra regulación no arancelaria expedida por la Comisión Intersecretarial para el Control del Proceso y Uso de Plaguicidas, Fertilizantes y Sustancias Tóxicas (CICOPLAFEST), regulando la entrada de mercancías al país a través del Acuerdo que establece la clasificación y codificación de mercancías cuya importación está sujeta a regulación por parte de las dependencias que integran a la CICOPLAFEST, estableciendo las regulaciones no arancelarias para la introducción a territorio nacional de Plaguicidas, fertilizantes y sustancias Tóxicas, identificando la clasificación arancelaria que les corresponda.

Esta Comisión expide las autorizaciones respectivas para los plaguicidas así como para los fertilizantes, éstos últimos estarán sujetos además a una guía ecológica por parte de las dependencias que integran la CICOPLAFEST. Estas autorizaciones son expedidas específicamente en la Dirección General de Salud Ambiental de la

secretaría del ramo y deberán presentarse conjuntamente con el pedimento respectivo.

La Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), es la autoridad competente para regular el ingreso y la salida de armas, explosivos y material bélico, por lo que la importación de dichas mercancías requieren de autorización previa.

La Secretaría de Educación Pública regula la entrada y salida de publicaciones, así como la Secretaría de Gobernación.

El Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares regulan la entrada de mercancías radioactivas.

El Instituto Nacional de Bellas Artes regula la exportación de monumentos históricos o artísticos propiedad de particulares, de conformidad con la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricas.

Otra de las formas de regular o restringir la exportación o importación de mercancías son los cupos y medidas de salvaguarda.

El fundamento jurídico de los cupos se encuentra en la fracción III del artículo 4º, y las medidas de salvaguarda en la fracción II del citado numeral de la Ley de Comercio Exterior.

El cupo de exportación o importación, es el monto de una mercancía que podrá ser exportada o importada, limitándose la importación o exportación de la misma a una cantidad máxima o que a un monto determinado se le aplique un arancel preferencial y con posterioridad a ese monto se efectuará el arancel general.

Su control se lleva a cabo por medio del certificado de cupo, expedido por la SECOFI para asignar un cupo máximo o arancel-cupo.

La SECOFI, especificará y publicará en el Diario Oficial de la Federación mediante resoluciones, el producto sujeto a cupo, cantidad, volumen o valor total, periodo de vigencia, el procedimiento de asignación y requisitos que deberán cubrir los interesados, mismos que se asignarán a través de licitación pública o algún otro procedimiento de asignación que garantice el acceso adecuado a nuevos solicitantes, a fin de adjudicarse el certificado correspondiente al beneficiario de un cupo, especificándose el régimen, nombre del beneficiario, descripción del cupo, monto y vigencia. Estos certificados serán nominativos y no podrán transferirse; en caso de que un nuevo interesado desee la titularidad del certificado de cupo, junto con el titular de un certificado que desee transferirlo, deberá informarlo por escrito a la SECOFI, la cual, expedirá uno nuevo, si así lo estima conveniente.

Respecto a las medidas de salvaguarda son aquellas que regulan o restringen temporalmente las importaciones de mercancías idénticas o similares o directamente competitivas a las de producción nacional y su objetivo es prevenir o remediar el daño serio causado, facilitando el ajuste a los productores nacionales.

Dichas medidas se impondrán cuando se haya constatado que las importaciones han aumentado en cantidad y condiciones tales que causan o amenazan causar un daño serio a la producción nacional.

Estas medidas consisten en:

- aranceles específicos o ad-valorem.
- permisos previos
- cupos máximos.

Para la determinación de éstas medidas, la SECOFI se allegará de toda la información relevante y valorará los diversos factores que afecten la situación de la producción nacional.

Se sigue un procedimiento administrativo de investigación de medidas de salvaguarda, similar al que se sigue en materia de prácticas desleales, iniciándose la investigación mediante solicitud de parte o de oficio.

La vigencia de las medidas de salvaguarda no podrá ser mayor de 4 años, excepto ciertos casos justificados.

Otra forma de restringir la importación, circulación o tránsito de mercancías, de conformidad con la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, son imponiendo disposiciones de normalización, siendo éstas las Normas Oficiales Mexicanas (NOMs), es decir, se exigen ciertas especificaciones y características que deben reunir los productos importados así como los nacionales para garantizar un nivel de calidad.

Las mercancías sujetas a normas oficiales mexicanas se identificarán en términos de sus fracciones arancelarias y de la nomenclatura que les corresponda conforme a la tarifa respectiva, estableciendo la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial las que deben cumplirse en el punto de entrada de la mercancía al país, previa opinión de la COCEX, debiendo publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Así, antes de su internación al país, se deberá contar con el certificado o autorización de la dependencia competente u órganos reguladores extranjeros aprobados, mediante acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación o de organismos de certificación acreditados.

Cuando una mercancía no esté sujeta a NOM, se deberá mencionar ostensiblemente, antes y durante su comercialización, que cumple con las especificaciones del país de origen, las internacionales o las del fabricante.

Para establecer si una mercancía está sujeta a una NOM, es necesario confrontar en el Diario Oficial de la Federación de fecha 2 de junio de 1997 en el "Acuerdo que identifica las fracciones arancelarias de las tarifas de la Ley del Impuesto General de Importación y de la Ley del Impuesto General de Exportación en las cuales se clasifican las mercancías sujetas al cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas" en el punto de entrada de la mercancía al país.

La excepción al cumplimiento de las NOMs es la que se establece en el Artículo 10º del Acuerdo a las siguientes mercancías:

- Las que integran el equipaje de pasajeros en viajes internacionales, conforme a la legislación aduanera.

- Las mercancías que integran los menajes de casa de personas, conforme a la Ley Aduanera.
- Las muestras, muestrarios y demás productos que ni se consideran mercancías, en términos de las disposiciones aduaneras aplicable.
- Las que importen los habitantes de poblaciones fronterizas para su consumo, conforme a la Ley Aduanera.
- Las importadas por embajadas y organismo internacionales al amparo de una franquicia diplomática.
- Las importadas por instituciones científicas o educativas, por asociaciones o sociedades civiles u otras autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para recibir donativos deducibles del Impuesto Sobre la Renta, siempre que no se destinen posteriormente a su comercialización o actividades distintas a la de su objeto social.
- Las que se importen para uso propio del importador y que no se destinarán a su comercialización, siempre y que el importador anote en el pedimento de importación, antes de activar el mecanismo de selección aleatoria, la clave correspondiente para identificar éstas mercancías, así como una declaración bajo protesta de decir verdad de que las mercancías no se destinarán a su comercialización.
- Las que no se expendan al consumidor tal y como son importadas, siempre que sean destinadas a la presentación de un servicio o proceso industrial que las transforme, presentando también una declaración bajo protesta de decir verdad de que las mercancías estarán destinadas a la presentación de un servicio o proceso industrial que las transforme en mercancías distintas.
- Las que se importen, incluso si se transportan por una empresa de mensajería, y no sean objeto de comercialización directa u objeto de venta por catálogo, cuyo valor no exceda de 1000 dólares de los Estados Unidos de América, siempre y que el importador no presente dos o mas pedimentos de importación que amparen mercancías similares en una semana.
- Las mercancías que se destinen a los siguientes regímenes aduaneros:
 - * *Importación temporal.*
 - * *Depósito Fiscal para locales destinados a exposiciones internacionales, siempre que las mercancías no se comercialicen o se destinen a uso del público.*
 - * *Depósito fiscal para las Mercancías importadas mediante las "Tiendas Libres de Impuestos" o Duty free.*
 - * *Tránsito internacional.*
 - * *Marinas turísticas y campamentos de casas rodantes.*
 - * *Elaboración, transformación y reparación en recinto fiscalizado.*
- Las mercancías que se importen en una cantidad no mayor a tres muestras, o, al número determinado por la norma oficial mexicana, siempre y que no se destinen a su comercialización o a uso público, debiendo presentar declaración bajo protesta de decir verdad de que no se destinarán posteriormente a su comercialización o uso del público y que se importan con el objeto de obtener la certificación del

cumplimiento de una norma oficial mexicana, debiendo señalar el *laboratorio acreditado*.

- Las mercancías que conforme a las normas oficiales mexicanas sean identificadas como únicas en especie o altamente especializadas y el organismo de certificación emita un dictamen señalando lo anterior., cumpliendo con diversos requisitos, señalados en el Acuerdo de referencia.

El cumplimiento del Acuerdo no exime del cumplimiento de cualquier otro requisito o regulación a los que esté sujeta la importación de mercancías.

Todos éstos documentos deberán anexarse conjuntamente con el pedimento aduanal en el despacho aduanero respectivo, a fin de que las mercancías puedan proseguir con el procedimiento aduanero. En caso de que se introduzcan o se extraigan del país mercancías que requieran permiso de autoridad competente o cualquier otra regulación o restricción no arancelaria y no se presenten, la Ley Aduanera establece una multa del 70% al 100% del valor comercial de las mercancías, teniendo la posibilidad el infractor de cumplir con dicha regulación y/o restricción no arancelaria dentro de los treinta días siguientes a la notificación del inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera, en caso de no hacerlo las mercancías, además, pasarán a propiedad del Fisco Federal, lo anterior conforme a los numerales 176 fracción II y 178 fracción IV de la Ley antes citada.

Para el caso de que dicha documentación omitan presentarla o lo hagan extemporáneamente, habiendo sido éstos obtenidos antes de la presentación del pedimento, (A.184 fracción IV Ley Aduanera), se aplicará una multa equivalente de 50% al 65% del valor de las mercancías, o de 100% al 300% del los impuestos al comercio exterior causados, cuando resulte mas alto esto último. Esta multa no se impondrá en caso de que el importador o exportador esté inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes y los datos declarados sean verídicos, conforme al numeral 185 fracción III de la Ley de la materia.

Como se expone en nuestra Legislación, las autoridades aduaneras son muy estrictas en comprobar el cumplimiento de las regulaciones o restricciones no arancelarias, ya que si éstas fueron impuestas, fue por cualquiera de las causas mencionadas anteriormente, ocasionando la entrada de las mercancías graves perjuicio y problemas a la salud o economía nacional. Pero, a la vez, establece facilidades para los importadores o exportadores que pueden cumplir con dicho requisito, pero que por alguna razón no han podido presentarla en el momento establecido en el despacho aduanero.

La legislación aduanera preveía que las mercancías que no cumplieran con las restricciones o regulaciones no arancelarias pasaran a

propiedad del Fisco Federal teniendo 10 días para retornarlas al extranjero, en caso de no hacerlo, éstas pasarían a propiedad del Erario y en ningún caso serían devueltas al interesado.

Posteriormente y debido al aumento de las relaciones comerciales y los compromisos internacionales adquiridos por México, como una agilización dentro del despacho se reformó la Ley Aduanera en el sentido de que se impusiera una multa al importador de las mercancías las cuales pasarían a propiedad del Fisco Federal, consiguiera o no el documento que comprobara el cumplimiento de dichas regulaciones o restricciones no arancelarias, pero con la facilidad para el infractor de poder cumplir con la regulación y restricción no arancelaria dentro de los 30 días siguientes a la notificación del inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera, en caso de no hacerlo las mercancías pasarían a propiedad del Erario, en términos del numeral 178 fracción IV de la Ley Aduanera vigente.

Las mercancías a importar junto con los documentos que comprueben el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias a la importación, expedidas de acuerdo con la Ley de Comercio Exterior y siempre que se identifiquen en términos de la fracción arancelaria y de la nomenclatura que les corresponda conforme a la tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación, se presentarán junto con el Pedimento de importación, previo pago de las contribuciones y, en su caso las cuotas compensatorias respectivas ante la aduana, por conducto de agente o apoderado aduanal, a fin de iniciar el despacho aduanero, activando el mecanismo de selección aleatoria que determinará si debe practicarse el reconocimiento aduanero de las mismas, en caso afirmativo se procederá al mismo.

Independientemente del resultado de la primera selección aleatoria, el interesado deberá activarlo por segunda ocasión a fin de determinar si las mercancías estarán sujetas a reconocimiento aduanero por parte de los dictaminadores aduaneros, en caso negativo, se entregarán las mercancías de inmediato, lo anterior, conforme a los numerales 36y 43 de la Ley Aduanera.

En caso de detectarse la falta de alguno de los documentos que comprueben las regulaciones o restricciones no arancelarias, como ya se comentó con antelación, se procederá al embargo de las mismas y se iniciará el Procedimiento administrativo en Materia Aduanera, teniendo el importador 30 días contados a partir de la notificación del citado inicio, para que lo presente, en caso de no hacerlo, las mercancías pasarán a propiedad del Fisco Federal, independientemente de la multa aplicable, en términos de lo establecido en los numerales 176 y 178 de la citada Ley Aduanera.

7 FRANQUICIAS Y EXENCIONES.

El pago de las contribuciones que se causan al introducir mercancías de un territorio aduanero a otro a fin de producir efectos jurídicos y proceder a la importación de bienes, puede no ser exigible, al eximirse del pago de los mismos, de acuerdo a una política económica nacional.

Es importante el establecer las mercancías que se consideran exentas del pago de los impuestos, así como de las franquicias respectivas, en virtud de que dichos supuestos no pueden ser objeto de un procedimiento administrativo en materia aduanera y su introducción en términos de la legislación vigente de ninguna manera ocasionarían infracciones y sanciones, considerándose dicha mercadería como nacionalizada.

Si los importadores, ya sea residentes en el extranjero, o en México, conocieran su derecho a éstos beneficios, se ahorrarían muchos contratiempos, dudas y molestias. Desgraciadamente la autoridad aduanera no a dado mayor publicidad a dichas exenciones ocasionando que se abuse de la ignorancia de los contribuyentes que tienen derecho a dicho beneficio.

Para algunos, los conceptos de franquicia y exención son similares, toda vez que su efecto es el mismo: el no pago de los impuestos al comercio exterior.

Pero aunque aparentemente son sinónimos, tienen una diferencia esencial el uno del otro.

La exención de impuestos en México, tiene sus orígenes en la Cédula Real de mayo de 1497 o mejor conocida como Carta de Burgos, en la que exentaban del pago del impuesto del almojarifazgo a toda persona que poblara la tierra recién descubierta o la Nueva España, de las mercancías que trajeran consigo. Esto se hacía, -como ya se comentó en el primer capítulo del presente trabajo- como un incentivo a las personas que ayudaran a la colonización de las tierras recién conquistadas. Así, la franquicia o la exención de impuestos, son instrumentos de una política no solo comercial y económica sino también social y cultural.

En cuanto a los antecedentes de las franquicias diplomáticas, las encontramos en las reales Ordenes de 30 de enero de 1782, 6 de noviembre de 1802, 27 de octubre de 1804 y 9 de octubre de 1817¹²⁹.

El 5 de julio de 1916 se publica la Tarifa de aranceles en la que debido a la escasez de alimento, vestido e industria, se declaraban libre de todo impuesto a los alimentos, las embarcaciones, carros y coches para vías férreas, herramientas de mano y otros artículos para la industria, agricultura y educación, gravándose, *a contrario sensu* los artículos de lujo. En ésta tarifa se estipuló el inicio de la entrada franca de maquinaria a nuestro país (Regla XIV de la Tarifa del impuesto General de importación de 1916).

Sin duda, la existencia de las exenciones y franquicias son una consecuencia palpable de la función social de nuestro sistema recaudatorio aduanero, ya que los intereses económicos, deben estar al servicio de los sociales.

La Exención, en forma general, es la figura jurídica por medio de la cual, se exime del pago de una obligación tributaria, siendo un privilegio creado por razones de equidad, conveniencia o política económica¹³⁰.

¹²⁹ SIERRA, Carlos J. Historia y Legislación Aduanera de México. Op. Cit. p.11

¹³⁰ MARGAIN M. Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Op. Cit. p. 284.

El hecho de *eximir del pago*, podría interpretarse como una excepción a la regla general de la tributación, criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en revisión fiscal contra la sentencia emitida por el Tribunal Fiscal de la Federación en el juicio de nulidad Número 6582/47, citando que: *las exenciones son excepciones a la regla general de causación del impuesto.*¹³¹

Para Margáin Manatou, la exención no es una excepción, sino un privilegio del que goza su titular, por la que se elimina temporalmente a la regla general de la causación del impuesto. Apoyando su tesis en que *"Para que la excepción quede comprendida dentro de la regla general, se necesita modificar a ésta; en cambio, la situación que ampara una exención está comprendida por la regla general y basta con desaparecer la disposición o el renglón que contiene la propia exención, para que su titular sea causante del gravámen y no sujeto exento."*¹³²

Así, Margáin Manatou define a la Exención como la figura jurídica tributaria, en virtud de la cual se eliminan de la regla general de causación, ciertos hechos o situaciones imponible, por razones de equidad, conveniencia o política económica¹³³.

Para otros autores, la exención otorga la liberación de no pagar el impuesto¹³⁴

Para Giannini, la exención, es la "no obligación" del pago de un impuesto a determinada persona y se justifica en razón de la naturaleza política-económica o social que lo origina, no representando un privilegio como opina Margáin Manatou, sino un instrumento de dicha política, ya que al considerarse como privilegio, se estaría violando el principio de igualdad tributaria.¹³⁵

Me permito efectuar una pequeña aclaración con respecto a Ley del Impuesto General de Importación y Exportación, ya que al señalar que una mercancía clasificada en una fracción arancelaria está *exenta*, no implica que está gravada y se exima del pago de los impuestos, sino que la importación y exportación de dicha mercancía es libre o franca y nunca genera el impuesto; situación que es cuestión de semántica, ya que en éste sentido exención es la no causación del impuesto, pero precisamente aquí va a radicar la diferencia que mas adelante señalaré respecto a Franquicia y Exención.

Se señalan como características fundamentales de la exención las siguientes:

- Es un privilegio que se otorga al sujeto del impuesto.
- Debe estar expresamente señalada en Ley

¹³¹ MARGAIN M. Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Op. Cit. p. 284.

¹³² MARGAIN M. Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Op. Cit. p. 285

¹³³ Idem.

¹³⁴ PORRAS Armando. Derecho Fiscal 1967.

¹³⁵ GARRE, Felipe y otros. Estudios Aduaneros. Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Hacienda. España. P 155.

- Personal.

Respecto al primer punto, es un privilegio en cuanto beneficia y facilita al contribuyente el no cumplimiento de una obligación tributaria.

Por lo que hace a su señalamiento expreso en Ley, el artículo 5º del Código Fiscal de la Federación establece que "Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas,...son de aplicación estricta..."¹³⁶. En éste caso, la exención es una excepción a la regla, por lo que su normatividad debe estar fundamentada en Ley.

Es temporal porque subsiste hasta en tanto cambien las situaciones que previeron su creación, siendo modificadas nuevamente por ley.

Es personal, ya que beneficia al sujeto previsto en dichas exenciones, o a las mercancías exentas, en cuanto favorezca al sujeto.

Respecto a éste último punto, podría pensarse que la exención es un privilegio anticonstitucional, ya que el artículo 28 de la carta Magna establece: "En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las **exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes...**"¹³⁷

Aparentemente nuestra constitución se opone a las exenciones de impuestos, pero, en el contexto en el que está prevista dicha norma, es decir, dentro del Título Primero: De las Garantías Individuales, su violación podría ocasionar el juicio de amparo, por lo que una exención será violatoria de las garantías individuales, cuando el legislador la establezca para favorecer a una o determinadas personas, es decir, cuando carezca de los requisitos de ser abstracta, general e impersonal¹³⁸.

Esto es, que la exención se impone con carácter general, sin que pretenda favorecer a una determinada persona, sino a todos los sujetos que se encuentren dentro del supuesto previsto en ésta.

En el Código Aduanero se utilizaban los términos exención y franquicia, así, el artículo 294 establecía que :

"Los pasajeros, en general, tienen derecho a importar y exportar libres de impuestos aduaneros sus equipajes...Por lo que toca a los menajes de casa usados, solo tienen derecho a franquicia los repatriados y los inmigrantes, a la entrada, y los emigrantes a la salida. A los inmigrantes se les otorgará cuando con ese carácter lleguen al país, y en caso de que salgan de él temporalmente, a su regreso solo se les concederá exención de impuestos por su equipaje, salvo que su permanencia en el extranjero haya sido por más de un año y comprueben haber establecido casa-habitación, pues entonces también se les otorgará franquicia para su menaje de casa usado."

¹³⁶ Código Fiscal de la Federación. Ediciones Fiscales ISEF. Cuarta edición. Enero de 1997. Artículo 5º.

¹³⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial SISTA, S.A. de C.V. México, D.F. 1996.

¹³⁸ MARGAIN M. Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Op.Cit. p. 288

Y el numeral 297:

"Además de las franquicias a que se refieren los artículos anteriores, se otorgarán las siguientes de carácter especial.

I.- A los turistas, la libre importación de tiendas y catres de campaña...Además, la libre exportación de los artículos de plata labrada y objetos típicos del país."

298.- La franquicia por los equipajes, menajes de casa y demás artículos, se otorgarán cuando el pasajero los traiga o lleve consigo o cuando lleguen o salgan dentro de los tres meses anteriores a la entrada o salida del pasajero, o un año después de la fecha en que éste haya arribado o salido;..."

En el numeral 724 se establecía que la exención de impuestos a la importación y exportación solo era regulado por el Código Aduanero, conforme al decreto de 19 de noviembre de 1951, siendo facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público concederla cuando se satisfagan las condiciones establecidas.

De la lectura de los artículos mencionados, los conceptos de franquicia y exención, en el Código Aduanero se utilizan indistintamente.

En la Ley Aduanera vigente a partir del 1º de julio de 1982, establece un capítulo especial, -Capítulo Segundo-, sobre las Exenciones, citando el Artículo 46: *"No se pagarán los impuestos al comercio exterior por la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de las siguientes mercancías:*

I.- Las exentas conforme a las leyes de los impuestos generales de importación y de exportación, y a los tratados internacionales;

II.- Las que requieran los organismos descentralizados de la administración pública federal...

III.- Los vehículos destinados a servicios internacionales para el transporte de personas...

VI.- Los equipajes de pasajeros internacionales;

VII.- Los menajes de casas pertenecientes a inmigrantes y a nacionales repatriados o deportados..."

En el artículo 47 de la Ley Aduanera distingue a las mercancías importadas al amparo de alguna franquicia o exención, por lo que es importante establecer las diferencias entre éstas figuras.

Con respecto al Reglamento de la Ley Aduanera del 1º de julio de 1982, prevé como mercancías exentas a las que de conformidad con los convenios o tratados internacionales, importen o exporten las misiones diplomáticas, consulares o especiales y los miembros de éstas.

Los miembros del Servicio Exterior Mexicano que cumplieran con alguna misión oficial en el extranjero por mas de 6 meses, tendrán derecho a importar libre de impuestos, los menajes de casa que hayan tenido en uso. La misma exención se otorgará para sus menajes si desean exportarlos, cuando salgan del país.

Tanto en la Ley Aduanera y Reglamento de 1º de julio de 1982, utilizan únicamente el término exención como una concesión para importar o

exportar mercancías sin el pago de los impuestos que éstas causarían, pero sujetándose, en su caso al cumplimiento de requisitos o regulaciones no arancelarias. Pero aunque mencionan la palabra *franquicia*, ésta no se utiliza en los citados ordenamientos legales, excepto en la Ley del Registro Federal de Vehículos y su Reglamento así como en las Reglas de Carácter General, específicamente la Novena la cual estableció que el menaje de casa comprenderá a los instrumentos científicos o herramientas usadas, "Esta franquicia solo se autorizará por una sola vez a cada beneficiario."¹³⁹. En éste caso, como dichos instrumentos son mercancías sujetas en su mayoría a restricciones y/o regulaciones no arancelarias, se autorizaba una *franquicia* independientemente de la exención del pago de los impuestos". La Ley del Registro Federal de Vehículos, utiliza el término *franquicia*, por lo que el ya citado artículo 47 de la Ley Aduanera, aplicable a las importaciones en franquicia, abarcaba también las previstas en la Ley del Registro Federal de Vehículos, al establecerse que:

*Artículo 47 de la Ley Aduanera: "Las mercancías importadas al amparo de alguna franquicia, exención o estímulo fiscal no podrán ser enajenadas ni destinadas a propósitos distintos de los que motivaron el beneficio, sin autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual será concedida únicamente en los casos en que la enajenación no desvirtúe dichos propósitos."*¹⁴⁰

La Ley del Registro Federal de Vehículos estableció en el Título VI , Artículo 37: "Se podrá autorizar, en los casos en que exista reciprocidad, la importación en franquicia de vehículos pertenecientes a:

I.- Gobiernos extranjeros, con los que el Gobierno Mexicano tenga relaciones diplomáticas.

Embajadores Extranjeros acreditados en el país.

III.- Miembros del personal diplomático y consular extranjero, que no sean nacionales.

También podrá autorizarse la importación en franquicia a funcionarios y empleados del servicio exterior mexicano que hayan permanecido en el extranjero cuando menos 2 años continuos en el desempeño de comisión oficial. Quedan comprendidos en lo previsto en este supuesto, los funcionarios mexicanos acreditados ante los organismos internacionales en los que el Gobierno Mexicano participe."

Artículo 39.- "Se podrán importar vehículos en franquicia a las franjas fronterizas y zonas libres del país, de conformidad con las reglas de carácter general que expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público"

El Reglamento de la Ley del Registro Federal de Vehículos, establecía en el artículo 42 la autorización para la importación de vehículos en franquicia a las empresas nacionales de servicio público de transporte aéreo autorizado, indispensables para la prestación de los servicios de la

¹³⁹ Ley Aduanera y Disposiciones Complementarias. Dirección General de Aduanas Marzo de 1986, México. p. 96.

¹⁴⁰ Ibidem. p. 19

empresa y que no puedan obtenerse de fabricantes nacionales; asimismo en el numeral 43, 44 y 45 de dicho Reglamento *preveía* lo ya mencionado en el 47 de la Ley Aduanera: la restricción a las importaciones mediante exención o franquicia de que su enajenación posterior en territorio nacional podría efectuarse previa autorización de la autoridad, estableciéndose que la enajenación efectuada dentro del plazo de 3 años siguientes a la importación en franquicia, solo podrá autorizarse previo pago de los impuestos de importación, pasados los 3 años podían enajenarse libre de impuestos.

Asimismo, podía autorizarse, previa autorización los automóviles importados en franquicia, sin que se causen los impuestos de importación *si los vehículos continúan* destinándose al fin conforme al cual se concedió la franquicia o si los adquirentes tienen derecho a la misma.

De lo expuesto en los artículos de la Ley y Reglamento de la Ley Aduanera, así como en la extinta Ley y Reglamento del Registro Federal de Vehículos, se puede observar dos situaciones:

- El término *exención*, se refiere a la omisión del pago de los impuestos. Es decir, existe una *situación jurídica o de hecho* prevista en las leyes fiscales que origina la obligación del pago de dicha contribución, pero por diversas circunstancias la ley exime al importador o exportador de su pago.
- En la *franquicia* no se genera el impuesto, por lo que no se exime de su pago, *toda vez que no existe dicha obligación*.
- Cuando una mercancía únicamente se exime del pago del impuesto, se habla de exención, pero cuando hay otro tipo de restricciones o regulaciones no arancelarias, se debe utilizar *franquicia*.

El término *franquicia* se utiliza en el medio aduanero como "el paso franco por la aduana", o paso libre, que como se observó, no solo no genera impuestos sino el no cumplimiento de las restricciones o regulaciones no arancelarias.

El término exención en el Derecho fiscal, se utiliza únicamente para denotar el no pago de los impuestos generados, en cambio la franquicia es un concepto mas amplio y de origen diferente ya que no solo no nace la obligación tributaria, sino que además no está sujeta al cumplimiento de las restricciones o regulaciones no arancelarias.

Los vehículos importados en franquicia podrán ser enajenados con posterioridad, de conformidad con el Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 5 de junio de 1992, relativo a la autorización en franquicia de la importación libre de impuestos al comercio exterior de automóviles, por funcionarios y empleados del Servicio Exterior Mexicano. En dicho Acuerdo se establecen las bases sobre las cuales deberán apegarse los miembros del Servicio Exterior Mexicano, *fincándose únicamente la exención* de impuestos al comercio exterior. Hasta hace poco, no se cobraba ningún otro impuesto, pero mediante Oficio 325-A-IX-A-2487 de fecha 7 de abril de 1997 de la Administración General Jurídica

de Ingresos dirigido a la Dirección General Adjunta del protocolo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, se emitió un nuevo criterio en el que debía cobrarse los otros impuestos aplicables, diferentes a los de comercio exterior, tales como el IVA o el Impuesto sobre Automóviles Nuevos, en base a que: "únicamente se exige del impuesto general de importación por la introducción al país de los mismos, ya que dicho ordenamiento sólo es aplicable respecto de los impuestos al comercio exterior..., se determinó que los miembros del Servicio Exterior Mexicano no se ubican en el supuesto jurídico de la reciprocidad...por lo que no se procede conceder exenciones de impuesto al valor agregado y sobre automóviles nuevos por la importación definitiva de vehículos propiedad de miembros del Servicio Exterior Mexicano, por no existir fundamento legal alguno para otorgarse."

En éste comunicado, se hace referencia a la "reciprocidad", es decir, a los países en los que por los convenios Internacionales, a México se le otorga el mismo trato preferencial.

Uno de los Convenios mas destacados en ésta materia es la *Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas*, en las que se consignan diversos beneficios tales como la no apertura de la valija diplomática, permitiéndose la entrada con exención de toda clase de derechos de aduana, impuestos y gravámenes conexos, excepto los gastos de almacenaje, acarreo y servicios análogos: de los objetos destinados al uso oficial de la misión; de los objetos destinados al uso personal del agente diplomático o de los miembros de su familia que formen parte de su casa. Asimismo se establece que el agente diplomático estará exento de la inspección de su equipaje personal, como regla general. De ésta franquicia también gozarán los miembros de la familia de un agente diplomático que formen parte de su casa, así como los miembros del personal administrativo y técnico de la misión, con los miembros de sus familias, siempre que no sean nacionales del Estado receptor.¹⁴¹ estableciéndose el criterio respectivo.

Este, no es aplicable al personal de las embajadas y consulados extranjeros acreditados en nuestro país y que procedan a la enajenación libres de impuestos de automóviles importados en franquicia, previa autorización de la Administración General Jurídica de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General del Protocolo.

En la Ley Aduanera vigente a partir del 1º de abril de 1996, establece en su numeral 61 diversos supuestos por los cuales no se pagarán los impuestos al comercio exterior por la entrada o salida al territorio nacional de las siguientes mercancías:

¹⁴¹ Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 1968. Artículos 52 y 52.p. 10.

Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto de 1965. Artículos 36 y 37.p. 5.

- Las exentas conforme a las leyes de los impuestos generales de importación y de exportación y a los tratados internacionales, así como las que se importen con objeto de destinarlas a finalidades de defensa nacional o seguridad pública.
- Los metales, aleaciones, monedas y las demás materias primas que se requieran para el ejercicio por las autoridades competentes, de las facultades constitucionales de emisión de monedas y billetes.
- Los vehículos destinados a servicios internacionales para el transporte de carga o de personas, así como sus equipos propios e indispensables, conforme a diversos requisitos establecidos en el Reglamento de la Ley Aduanera, así como el período y distancia máxima en que podrán internarse dentro de la franja o región fronteriza. Se exceptúan a los vehículos que en el propio territorio nacional sean objeto de explotación comercial, los que se adquieran para usarse o consumirse en el país, ni los que se destinen a consumo o uso en el extranjero.
- Las nacionales que sean indispensables a juicio de las autoridades aduaneras, para el abastecimiento de los medios de transporte que efectúen servicios internacionales, así como las de rancho para tripulantes y pasajeros, excepto los combustibles que tomen las embarcaciones de matrícula extranjera.
- Las destinadas al mantenimiento de las aeronaves de las empresas nacionales de aviación que presten servicios internacionales, así como las de rancho para tripulantes y pasajeros, excepto los combustibles que tomen las embarcaciones de matrícula extranjera.
- Los equipajes de pasajeros en viajes internacionales, conforme a las reglas fiscales publicadas en el Diario Oficial de la Federación en la Miscelánea de Comercio Exterior, misma que prevé las mercancías que integran el equipaje de los pasajeros internacionales por las que no se pagan los impuestos al comercio exterior, tratándose de pasajeros provenientes del extranjero, residentes en el país:
 - Las de consumo personal del pasajero usados o nuevos como ropa, calzado, artículos de aseo o tocador, en cantidad razonable y acorde a la duración del viaje.
 - Una cámara fotográfica, cinematográfica o de video grabación y, en su caso su fuente de poder, hasta doce rollos de película virgen o video cassettes, así como el material fotográfico impreso o filmado; un equipo de cómputo portátil nuevo o usado, laptop, notebook, omnibook o similares, en este caso no se requerirá contar con el permiso previo de importación.
 - Libros o revistas que por su cantidad no puedan ser objeto de comercialización.
 - Medicamentos de uso personal, debiendo mostrar la receta médica en caso de sustancias psicotrópicas.
 - Velices, petacas, baúles y maletas necesarios para el traslado de las mercancías.
 - Tratándose de pasajeros mayores de edad, un máximo de 20 cajetillas de cigarros, 25 puros o 200 gramos de tabaco, y hasta 3 litros de vino, cerveza o licor, en el entendido que no se podrá introducir una cantidad

- Tratándose de pasajeros mayores de edad, un máximo de 20 cajetillas de cigarrillos, 25 puros o 200 gramos de tabaco, y hasta 3 litros de vino, cerveza o licor, en el entendido que no se podrá introducir una cantidad mayor de puros, sin que se cumpla con las regulaciones o restricciones aplicables.
- Hasta trescientos dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en otras divisas en uno o varios artículos, cuando el arribo sea por **vía marítima o aérea**.
- Hasta cincuenta dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en otras divisas en uno o varios artículos, cuando el arribo sea por **vía terrestre, así como cuando arribe por vía aérea y el aeropuerto de partida se encuentre en una franja fronteriza o zona libre del país o en las ciudades del extranjero ubicadas en una franja de 25 millas a lo largo de la frontera con territorio nacional**; cuando las mercancías sean adquiridas en franjas fronterizas o zonas libres del país, se aplicará el inciso anterior, siempre que el pasajero acredite tal circunstancia, mediante comprobante expedido en términos del Código Fiscal.

Tratándose de pasajeros provenientes del extranjero, residentes en el extranjero:

- Las mercancías señaladas en el rubro anterior.
- Un binocular
- Un aparato de televisión que no exceda de doce pulgadas.
- Un aparato de radio portátil para el grabado o reproducción del sonido o uno mixto.
- Dos discos láser, así como un máximo de veinte discos compactos o cintas magnéticas para la reproducción del sonido (cassettes).
- Una máquina de escribir.
- Un instrumento musical, siempre que sea transportado normal y comúnmente por una persona.
- Una tienda de campaña y un equipo para acampar.
- Un máximo de cinco juguetes.
- Un juego de avíos de pesca, un par de esquís y dos raquetas de tenis.
- Una video cassettera.¹⁴²

Los pasajeros deberán declarar en las formas oficiales aprobadas, según se trate de residentes en el país o en el extranjero, si traen consigo mercancías distintas de aquellas que integran su equipaje.

Pero, para la ley aduanera es necesario acreditar su calidad de pasajero internacional, ya que sin éste supuesto, la franquicia de la que se hace referencia no podrá utilizarse.

La calidad de pasajero internacional se acreditará con el pasaporte correspondiente, estableciendo la Regla Fiscal Número, 3.26.8 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de marzo de 1998, en la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior para 1998, que se considerará pasajero a toda persona que introduzca mercancías de

¹⁴² Diario Oficial de la Federación publicado 16 de marzo de 1998, Primera Sección p. 27.

comercio exterior a su llegada al país o al transitar de la franja o región fronteriza al resto del territorio nacional.

Los pasajeros podrán efectuar importaciones sin utilizar los servicios de agente o apoderado aduanal, siempre que el valor de la mercancía a importar, excluyendo la franquicia no exceda del equivalente en moneda nacional a mil dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en otras divisas y se encuentre comprendida en la lista publicada en la Miscelánea de Comercio Exterior; además podrán importar un equipo de cómputo, siempre que su valor sumado al de las mercancías señaladas en la lista no exceda de 4000 dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente.

No se consideran como importaciones de pasajeros :

- Las mercancías sujetas a restricciones o regulaciones no arancelarias.
- Las que los contribuyentes pretendan deducir para efectos fiscales.
- Las mercancías cuyo valor sea superior al equivalente en moneda nacional a mil dólares de los Estados Unidos de América. En el caso de equipo de cómputo cuando su valor exceda de cuatro mil dólares.

Respecto a las mercancías sujetas a regulaciones o restricciones no arancelarias, su excepción es la importación de un equipo de cómputo usado, pero condicionado a que el pasajero compruebe que el motivo de su residencia en el extranjero fué para la realización de estudios o investigaciones científicas por seis meses, cuando menos, y acredite su calidad de estudiante o investigador con la visa o documento migratorio que le haya expedido el gobierno del país en donde realizó los estudios o la investigación .

Asimismo, las mercancías importadas conforme a las importaciones de pasajeros arriba mencionadas, no podrán deducirse para efectos fiscales.

Retomando el tema de las mercancías exentas del pago de impuestos al comercio exterior, es necesario mencionar:

- los menajes de casa de inmigrantes y nacionales repatriados o deportados, que los mismos hayan usado durante su residencia en el extranjero, así como los instrumentos científicos y las herramientas cuando sean de profesionales y las herramientas de obreros y artesanos. No quedan comprendidas en la presente exención las mercancías que los interesados hayan tenido en el extranjero para actividades comerciales o industriales, ni los vehículos.
- Las que importen los habitantes de la franja fronteriza para su consumo, siempre que no rebase los 50 dólares de los E.U.A.
- Las donadas para ser destinadas a fines culturales, de enseñanza, de investigación, de salud pública o de servicio social, que importen organismos públicos, así como personas morales no contribuyentes autorizadas para recibir donativos deducibles en impuesto sobre la renta y siempre que el donante sea extranjero, previa autorización de la Administración Jurídica de Ingresos de la circunscripción territorial donde desea efectuar la importación, y, que, en su caso se cumplan con las demás obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias.

- El material didáctico que reciban estudiantes inscritos en planteles del extranjero, excepto aparatos y equipos.
- Las remitidas por Jefes de Estado o gobiernos extranjeros a la Federación, Estados y Municipios, así como a establecimientos de beneficencia o de educación.
- Los artículos de uso personal de extranjeros fallecidos en el país y de mexicanos cuyo deceso haya ocurrido en el extranjero.
- Las obras de arte destinadas a formar parte de las colecciones permanentes de los museos abiertos al público, siempre que obtengan autorización de la Secretaría.
- Las destinadas a instituciones de salud pública excepto de los vehículos, siempre que únicamente se puedan usar para este fin.
- Los vehículos especiales o adaptados y las demás mercancías importadas por las personas discapacitadas que sean para su uso personal, así como las que importen las personas morales no contribuyentes autorizadas para recibir donativos deducibles de impuesto sobre la renta que tengan como actividad la atención de dichas personas, siempre que se trate de mercancías que por sus características suplan o disminuyan su discapacidad; permitan a dichas personas su desarrollo físico, educativo, profesional o social; se utilicen exclusiva y permanentemente por las mismas para esos fines y cuenten con autorización de la autoridad aduanera.

En cuanto al menaje de casa, quisiera mencionar la situación de los no inmigrantes, es decir de los extranjeros que acreditan cualquiera de las diversas calidades migratorias previstas en la Ley General de Población, estableciendo la Ley Aduanera en el artículo 106 fracción IV, inciso b) la figura de la importación temporal para las mercancías usadas propiedad de visitantes, visitantes distinguidos, estudiantes e inmigrantes que integran el menaje de casa, por el plazo que dure su calidad migratoria, incluyendo sus prórrogas. Es decir, no está previsto como una exención, sino que como importación temporal, aunque no está obligado al pago de los impuestos al comercio exterior causados, -ya que no es una importación definitiva-, si tiene que garantizar dichas contribuciones, así utilizar pedimento, señalando la finalidad a la que se destinarán las mercancías y, en su caso, el lugar donde cumplirán dicha finalidad, mediante los servicios del agente aduanal, conforme al numeral 107 de la Ley de la materia, independientemente del pago del Derecho de Trámite Aduanero, de conformidad con el numeral 49.

Con respecto al IVA, la Ley respectiva exenta a las importaciones temporales, así como a los menajes de casa, sin distinguir entre inmigrantes y no inmigrantes del pago de dicho impuesto.

El Reglamento de la Ley Aduanera establece en el artículo 140, que los interesados deberán acreditar la calidad migratoria, conforme a la legislación aplicable, señalar el lugar en el que establecerán su residencia en territorio nacional y, la descripción de los bienes que integran y manifestar por escrito que se obligan al retorno de las mercancías, y que, en caso de cambio de domicilio, darán aviso a la autoridad aduanera.

Como mencionamos anteriormente en el tema de las restricciones y regulaciones no arancelarias, deberán acreditarse en la aduana de entrada, excepto las Normas Oficiales Mexicanas, toda vez que de conformidad con el artículo 10^a del *"Acuerdo que identifica las fracciones arancelarias de las tarifas de la Ley del Impuesto General de Importación y de la Ley del Impuesto General de Exportación en las cuales se clasifican las mercancías sujetas al cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas"*¹⁴³ en el punto de entrada al país, éstas no serán exigibles en el menaje de casa.

CAPITULO III

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS JURIDICOS ADUANEROS PARA LA DETERMINACION DE INFRACCIONES Y SANCIONES.

1 CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

El presente capítulo es la parte medular del trabajo que se sustenta, toda vez que al profundizar en las diversas fases que componen el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, encontraremos los problemas que enfrenta el presunto infractor para llegar a la etapa final de dicho procedimiento ante las distintas autoridades debidamente facultadas que intervienen en el mismo y que emiten la resolución respectiva, misma que debe ser expedita, estando apegada a derecho, con la debida fundamentación, motivación y respeto durante todo el procedimiento de la legalidad, debiendo valorar las pruebas aportadas por el presunto infractor, quien muchas veces se enfrenta con personal no capacitado para ejercer éstas atribuciones, y mientras tanto, la situación de la mercancía embargada precautoriamente, con las consecuencias que esto acarrea para el importador, enfocándose, desde una faceta administrativa exclusivamente y no penal, toda vez que son procedimientos previstos en legislaciones esencialmente diferentes, aplicados por autoridades distintas y con consecuencias evidentemente diversas.

Es importante hacer mención que el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, es un procedimiento jurídico mas, de los previstos en la Ley Aduanera, ya que existen otros que por esencia son administrativos también y que su finalidad es establecer un acto administrativo, pero que confusamente la Ley Aduanera únicamente establece como Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera al previsto en el artículo 150, cuestión debatible, ya que existen otros procedimientos jurídicos administrativos previstos en dicha ley y que por lo tanto también son aduaneros, como explicaremos mas adelante. Esta situación ocasiona confusiones tanto en las autoridades aduaneras como en los importadores, respecto al procedimiento aplicable que debe seguirse.

En éste orden de ideas, la Ley Aduanera prevé procedimientos administrativos para las infracciones cuando las mercancías no son embargadas, imponiéndose multas y, en su caso, la determinación de contribuciones omitidas, sin que el importador tenga que interrumpir el proceso de incorporación de sus mercancías a la economía nacional. Asi como otros cuya finalidad son la determinación de la cancelación de una patente de agente aduanal, o, hasta la imposición de sanciones por violación a normas procedimentales irrelevantes que no causan perjuicio a la recaudación del fisco sin que se consigne ningún procedimiento en específico.

Es necesario definir la naturaleza de estos procedimientos en materia aduanera, por lo que es básico establecer los conceptos procesales fundamentales para una mejor comprensión del mismo.

En materia de derecho procesal existen algunos principios, sin los cuales no se entendería la naturaleza del procedimiento, entre los que se encuentran el proceso, procedimiento y acto administrativo.

Aparentemente, proceso y procedimiento son términos sinónimos, pero la doctrina ha establecido diferencias entre cada uno de estos conceptos.

Rafael De Pina Vara define al Proceso como *El conjunto de actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante una decisión del juez competente. La palabra proceso es sinónima de la de juicio*¹⁴⁴. Su fin es la aplicación de la ley al caso al caso concreto, mediante un fallo que tenga fuerza obligatoria.

Para Cipriano Gomez Lara, el proceso es el resultado de una fórmula o suma procesal: $A+J+A3 = P$

En donde:

A= Acción.

J= Jurisdicción, y,

A3= Actividad de terceros.

P= Proceso.

Donde el proceso es el conjunto de actos del Estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación substancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo.¹⁴⁵

Alcalá-Zamora y Castillo, señala en su Teoría General del Proceso que todo proceso arranca de un presupuesto (litigio), se desenvuelve a lo largo de un recorrido (procedimiento) y persigue alcanzar una meta (sentencia) de la que cabe derive un complemento (ejecución)¹⁴⁶.

Para Hugo Rocco, el proceso es el conjunto de las actividades del Estado y de los particulares con las que se realizan los derechos de éstos y de las entidades públicas que han quedado insatisfechos por la falta de actuación de la norma de que derivan¹⁴⁷.

Carnelutti, diferencia al proceso Judicial, si es realizado ante los órganos del Poder Judicial, del Jurisdiccional si es efectuado ante los órganos del poder administrativo que solucionan conflictos¹⁴⁸.

Para Arellano García, el Proceso presenta ciertas características:

- *Es un cúmulo de actos.*- Es decir, una pluralidad de conductas de las personas que participan en el desarrollo del proceso.

¹⁴⁴ DE PINA V. Rafael. Diccionario de Derecho.- Editorial Porrúa. Novena Edición, 1980 México.p 390.

¹⁴⁵ GOMEZ Lara Cipriano. Teoría General del Proceso. México, 1974, Textos universitarios, Dirección General de Publicaciones. 1ª edición, p 112.

¹⁴⁶ *Ibidem* p. 115.

¹⁴⁷ ACOSTA R. Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo Editorial Porrúa SA. Cuarta edición. México 1981.p. 397.

¹⁴⁸ ACOSTA R. Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo Op. Cit.p. 396.

- *Regulados normativamente.*- Mediante la aplicación de una norma jurídica general, impersonal y abstracta, los actos de las personas que intervienen en el proceso deben de sujetarse a lo establecido en ésta.
- *Actos del juez y demás sujetos que intervienen ante un órgano del Estado.*- La conducta regulada por la norma jurídica, es la del juzgador, y demás partes que pueden participar en el proceso, ya sean peritos, testigos, auxiliares de la administración.
- *Ante un órgano del Estado con facultades jurisdiccionales.*- Aquí se engloba a los órganos del Poder Ejecutivo o Legislativo que formalmente desempeñan tareas administrativas pero, también pueden tener encomendadas tareas jurisdiccionales. *Si la función que se desarrolla es de índole jurisdiccional, ...se trata de un proceso jurisdiccional aunque el órgano del Estado que intervenga no pertenezca al Poder Judicial.*¹⁴⁹
- *Aplicación de las normas jurídicas.* Es la materia del proceso, ya que las conductas se adecuan a las normas y aplicarse.
- *Solución de la controversia.* Es el fin del proceso, llegar a dirimir los diversos intereses que se presentan.¹⁵⁰

De las características del proceso antes señaladas, surge una relación jurídica entre las personas que intervienen en éste.

Definiéndose como el *vínculo establecido entre personas regido por el derecho.*¹⁵¹

Obviamente una relación jurídica, presupone una vinculación entre personas y el deber ser que une el supuesto normativo con las consecuencias jurídicas o legales.

Esa relación jurídica establecida entre ciertas personas o *sujetos del proceso*, conlleva a establecer que ante el Estado como ente o sujeto capaz de derechos y obligaciones, existe la persona como sujeto también de derechos y obligaciones, mediante una relación jurídica entre el actor y el Estado. En dicha relación jurídica intervienen también personas autorizadas para apersonarse en dicho proceso, ya sea el secretario del juez, el notificador u otros empleados públicos que auxilian al juez durante el proceso; así como, otros sujetos, tales como peritos, testigos, terceros interesado, abogados, pasantes de Derecho, personas autorizadas para oír notificaciones, apoderados o representantes legales.

A éstos sujetos del proceso, es conveniente mencionar una serie de precisiones, efectuadas por el maestro Eduardo Pallares, con lo siguiente:

1.- Son sujetos del proceso las personas jurídicas que figuran en la relación procesal..., se constituye formalmente entre los órganos jurisdiccionales, el actor y el demandado.

2.- Para ser sujeto de la relación procesal es requisito necesario gozar de personalidad jurídica. Para las personas físicas la personalidad jurídica se inicia con el nacimiento y termina con la muerte, de conformidad con el artículo 22 del Código Civil, aunque, desde el momento en que es concebido se le tiene por nacido (nasciturus) para los efectos declarados

¹⁴⁹ ACOSTA R. Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Op. Cit. p. 13

¹⁵⁰ *Ibidem* p. 15

¹⁵¹ DE PINA V. Rafael.- *Diccionario de Derecho*.- Editorial Porrúa. Novena Edición, 1980. México.p. 417

en el citado Código La minoría de edad, el estado de interdicción y las demás incapacidades establecidas por la ley, son restricciones a la personalidad jurídica, pero los incapaces pueden ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes.

3.- *El artículo 25 del Código Civil determina quienes son en la legislación mexicana personas jurídicas, y considera como tales al Estado, a los municipios, a las sociedades civiles y mercantiles, a los sindicatos, a las asociaciones.*

4.- *La enumeración que hace el artículo 25 es exhaustiva y, por tanto, no gozan de personalidad jurídica los entes que no aparecen en ella, salvo que alguna ley especial se las conceda...*

6.- *El ser humano ya concebido puede ser sujeto del proceso, pero bajo condición resolutoria de que nazca viable, en cuyo caso se le considera persona jurídica desde que fué concebido.*

7.- *El Estado, tanto nacional como extranjero, puede formar parte de la relación procesal, en dos casos: cuando actúa como ente de derecho privado, y cuando considerado como persona de derecho público internacional, se somete a la decisión de un tribunal también internacional.*

8.- *En principio, los abogados, los peritos y los testigos no son sujetos del juicio aunque intervengan en el proceso, porque no los afectan los actos del juez, pero pueden serlo cuando se les impone una corrección disciplinaria, o una medida de apremio.*

9.- *El Ministerio Público, el representante de la Secretaría de Hacienda, el de la Beneficencia Pública, también son sujetos de la relación procesal en los juicios sucesorios y en todos aquellos casos en que la ley los faculta o los obliga a intervenir en un proceso.*

10.- *Los terceros se convierten en partes, y, por lo mismo en sujetos del proceso, cuando intervienen en él, o son llamados para intervenir por el órgano jurisdiccional.*

11.- *Aunque algunos jurisconsultos niegan que el órgano jurisdiccional sea sujeto procesal, no se le puede negar este carácter porque el proceso no puede existir sin el...*¹⁵²

Independientemente de lo expuesto, existen diversos puntos de vista para considerar y definir a los sujetos como partes del proceso, cuestión que no me propongo dirimir en el presente trabajo, únicamente mencionar, ya que en el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, intervienen sujetos de derecho dentro del proceso administrativo.

Por lo general, dentro del proceso hay una serie de actos y hechos jurídicos, con diversas etapas lógicas en las que se desarrolla el procedimiento desde que se inicia hasta que termina, tomando como modelo el juicio ordinario civil.

Así, podría hablarse de una etapa:

- Inicial, en la cual, hay un hecho generador del proceso.
- Un periodo de ofrecimiento de pruebas.
- Periodo de admisión y valoración de pruebas.

¹⁵² ARELLANO G. Carlos. Teoría General del Proceso. Op. Cit. p. 18 y 19, solo la letra cursiva.

- Periodo de alegatos y pronunciamiento de la sentencia.
- Ejecución de sentencia.

Para Arellano García, éstas etapas pueden corresponder tanto para el proceso como para el procedimiento, ya que en éste último se puede concluir, antes del desarrollo de las etapas normales.¹⁵³

Respecto a la clasificación del proceso, éste puede ser:

Ordinario y especial.

Contencioso y voluntario.

Oral o escrito.

Sumario y ordinario.

En cuanto a la materia puede ser: civil, penal, social, administrativo, agrario, fiscal, etc.

Con relación a los presupuestos procesales, o, *"aquellos antecedentes necesarios para que el juicio tenga existencia jurídica y validez formal"*¹⁵⁴, me permito enumerar los siguientes:

- Escrito de demanda, formulado y presentado legalmente.
- Competencia del juez.
- Capacidad procesal del actor y demandado y
- Acreditación de la personalidad de los representantes en el proceso.

Una vez establecidas las características, precisiones, etapas y clasificación del proceso, es necesario mencionar el fundamento legal de éste.

En todo proceso, siempre se respetarán las garantías individuales consagradas en la Constitución, a fin de que el gobernado no se encuentre en una posición de desventaja ante el ente público que es el Estado y sean salvaguardados en todo momento sus derechos civiles, sin los cuales no podría cumplirse el objetivo de todo proceso: una sentencia justa.

Así el artículo 8º establece la obligación del funcionario público de contestar las peticiones del gobernado.

El artículo 14 consagra el principio de irretroactividad de la Ley, la garantía de audiencia y la de legalidad.

El *principio de legalidad establece que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado por el derecho en vigor...demandando la sujeción de todos los órganos estatales al derecho*¹⁵⁵, éste principio es fundamental, de tal forma que es una exigencia de todo Estado de derecho y que pueda preciarse de un estado respetuoso de las garantías individuales de las personas.

Artículo 16 constitucional: Nadie podrá ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

De esta forma, cualquier acto de molestia, debe estar fundado y motivado, es decir, debe estar previsto en una norma legal, mediante escrito emitido por una autoridad competente.

¹⁵³ ARELLANO G. Carlos. *Teoría General del Proceso*. Op. Cit. p. 18 y 19, p. 24.

¹⁵⁴ *Ibidem* p. 28

¹⁵⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op. Cit. p. 2535.

escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

De ésta forma, cualquier acto de molestia, debe estar fundado y motivado, es decir, debe estar previsto en una norma legal, mediante escrito emitido por una autoridad con facultades para emitirlo.

El 17, garantiza que la administración de la justicia deberá ejercerse por tribunales que la impartirán en los plazos y términos fijados por las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

Artículo 18.- El silencio, oscuridad o insuficiencia de la ley no autoriza a los jueces o tribunales para dejar de resolver una controversia.

Una vez mencionado el fundamento constitucional del proceso, se hace necesario su precisión, de tal forma, que nos permita diferenciarlo del concepto procedimiento, a fin de determinar en el tema central del presente estudio la naturaleza del procedimiento administrativo en materia aduanera, encuadrando éste dentro de los conceptos mencionados y establecer si éste reúne los requisitos mínimos constitucionales y legales, exponiendo los diversos pasos que éste presenta, desde su inicio, hasta su resolución.

De esta forma proceso es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia.

En cuanto al vocablo Procedimiento, de procedencia latina: *procedo*, *processi*, proceder, adelantarse, avanzar¹⁵⁶, en francés, procedimiento corresponde a *procédure*, apareció por primera vez en el *Code de Procédure Civile* o Código de Procedimiento Civil, en el año de 1806¹⁵⁷, en la doctrina mexicana, procedimiento se define como el "*Conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos*"¹⁵⁸, o, como *...el conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto.*¹⁵⁹

Así, mientras que en el proceso hay una unidad y un fin, en el Procedimiento no se busca la solución del conflicto, *...sino la realización de un determinado acto.*¹⁶⁰

El principio de legalidad contenido en los artículos 14 y 16 constitucionales, es elevado como derecho fundamental en el sistema jurídico mexicano, según se desprende de lo citado en los numerales 103 y 107 de la Constitución Política, fundamento del Juicio de Amparo, mismo que establece las formalidades que deben seguirse en el procedimiento, para cubrir el principio de legalidad, vertido en el numeral 159 de la Ley de Amparo:

¹⁵⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op. cit. p.2568

¹⁵⁷ Idem.

¹⁵⁸ DE PINA V. Rafael. *Diccionario de Derecho*. Op. Cit.p. 389.

¹⁵⁹ ACOSTA R. Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Op. Cit.p. 398.

¹⁶⁰ Idem

...En los juicios seguidos ante tribunales civiles, administrativos o del trabajo, se considerarán violadas las leyes del procedimiento y que se afectan las defensas del quejoso:

- I. Cuando no se le cite al juicio o se le cite en forma distinta de la prevenida por la ley.*
- II. Cuando el quejoso haya sido mala o falsamente representado en el juicio de que se trate.*
- III. Cuando no se le reciban las pruebas que legalmente haya ofrecido o cuando no se reciban conforme a la ley;*
- IV. Cuando se declare ilegalmente confeso al quejoso, o su representante o apoderado;*
- V. Cuando se resuelva ilegalmente un incidente de nulidad;*
- VI. Cuando no se le concedan los términos o prórrogas a que tuvieran derecho con arreglo a la ley.*
- VII. Cuando sin su culpa se reciban, sin su conocimiento, las pruebas ofrecidas por las otras partes, con excepción de las que fueren instrumentos públicos;*
- VIII. Cuando no se le muestren algunos documentos o piezas de autos de manera que no pueda alegar sobre ellos.*
- IX. Cuando se le desechen los recursos a que tuviere derecho con arreglo a la ley, respecto de providencias que afecten partes substanciales de procedimiento que produzcan indefensión, de acuerdo con las demás fracciones de este mismo artículo;*
- X. Cuando el juez, tribunal o Junta de Conciliación y Arbitraje continúe el procedimiento después de haberse promovido una competencia, o cuando el juez, magistrado o miembro de la Junta de Conciliación y Arbitraje impedido o recusado, continúe conociendo del juicio, salvo los casos en que la ley lo faculte expresamente para proceder.*
- XI. En los demás casos análogos a los de las fracciones que preceden a juicio de la Suprema Corte de Justicia o de los Tribunales Colegiados de Circuito, según corresponda.*

El Procedimiento puede ser:

- Interno y externo.
- Previo y de Ejecución
- De Oficio y a petición de parte.

El Procedimiento interno es el conjunto de actos que realiza la administración en su ámbito de gestor administrativo entre sus órganos, sin afectar en el ámbito de los particulares.

El Externo, a *contrario sensu* es aquel que interfiere en la esfera jurídica de los particulares.

En cuanto al Procedimiento previo, es el conjunto de actos que se realizan para determinar la conveniencia de efectuar un acto administrativo, vgr la expropiación.

El de Ejecución, es el forzoso, sin existir coacción del Estado para su ejecución, por ejemplo, los contratos administrativos.

Respecto al Procedimiento de Oficio, es el efectuado por las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones.

A petición de parte es el que requiere la actuación primera del particular o promoción para que sea expedido un acto administrativo, o su ejecución.

El procedimiento puede ser administrativo, cuando el conjunto de actos previstos en ley busca producir un acto administrativo, que es el fin de los procedimientos aduaneros.

Así se define al Procedimiento Administrativo, como : ... *el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración.*¹⁶¹.

De ésta forma, la naturaleza de los Procedimientos Aduaneros deben contener los requisitos mínimos de legalidad que se exigen para los procedimientos administrativos en los que se presentan una serie de actos, concatenadamente, por medio de los cuales se busca se declare una situación jurídica justa.

En la exposición de motivos de la "Ley del Procedimiento Administrativo" de España, publicada el 17 de julio de 1958, cita a dicho procedimiento como el "*cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin*".¹⁶²

Dentro del procedimiento administrativo deben respetarse diversos requisitos esenciales, los cuales han sido nombrados, cuando mencionamos el tema del proceso, pero considero necesaria su enumeración nuevamente:

- * El procedimiento debe estar motivado y fundado.
- * Que sea por escrito.
- * Se cumpla con la garantía de audiencia.
- * Que se realice por medio de los órganos competentes.
- * Reúna las formalidades legales exigidas para cada caso.

Asimismo, Gabino Fraga menciona además otros requisitos:

- * Que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento.
- * Del contenido de la cuestión que va a debatirse.
- * De las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada.
- * Que se dé oportunidad de presentarse.
- * Que se organice un sistema de comprobación para que el que afirme una cosa la pruebe y el que la niegue, también.
- * Agotada la tramitación, que se dé oportunidad a las partes de alegar; y
- * Que el procedimiento concluya con una resolución que decida las cuestiones debatidas.¹⁶³

Agregando Acosta Romero, un requisito mas: la notificación del acto administrativo al particular para que éste surta sus efectos, ya sea creando, modificando, transmitiendo y extinguiendo derechos y obligaciones.

Es de tal importancia la notificación del acto, que se considera el quicio y punto de partida para el cumplimiento de los derechos y obligaciones

¹⁶¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.- *Diccionario Jurídico*. Op. Cit. p. 2558.

¹⁶² Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.- *Diccionario Jurídico*. Op. Cit. p. 2558

¹⁶³ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, SA. 18ª edición. México. p 278

impuestos por el acto administrativo, así como el inicio del plazo para hacer valer, los medios de impugnación respectivos.

Arellano García, procesalista mexicano hace una diferenciación enérgica entre proceso y procedimiento, estableciendo de tal manera que el proceso es una sucesión de actos vinculados respecto de un objeto común, de una forma abstracta, mientras que el procedimiento es la *acción o modo de obrar*, concretizando al proceso, es una consecuencia del proceso en su forma de acción.¹⁶⁴

De tal forma que en el Proceso se prevén diversas etapas en abstracto, con una secuela ordenada del desempeño de la función jurisdiccional, en cambio, en el procedimiento la realidad se apega a esa secuela, pero con los matices e individualidad que da el caso real.

*Así, el proceso es el desarrollo regulado por la ley de todos los actos concatenados cuyo objetivo es que se diga el derecho a favor de quien tenga la razón total o parcial. El procedimiento es el desarrollo real de un caso en que se ha planteado una determinada controversia.*¹⁶⁵

Una de las características por las cuales el procedimiento es administrativo, está íntimamente ligado a un concepto base: el Acto Administrativo.

Su definición puede ser tan simplista o compleja, como se desee profundizar, pero esencialmente podría conceptualizarse como el *acto que realiza la autoridad administrativa...creando situaciones jurídicas individuales.*¹⁶⁶

En un sentido formal o subjetivo, el acto administrativo es todo acto del Poder Ejecutivo, como órgano administrativo supremo del Estado.

En su sentido material u objetivo, el acto administrativo es el acto del Estado, eminentemente administrativo, sin importar el órgano estatal que lo realice.

Para Andrés Serra Rojas, es de gran importancia su conocimiento doctrinal toda vez que es la base del ejercicio de la actividad administrativa y de las garantías de los administrados¹⁶⁷.

*El acto administrativo es la manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.*¹⁶⁸

Es emitido por la autoridad administrativa que tiene la facultad prevista en ley para hacerlo. Por lo que nuevamente, nos encontramos que no solo el proceso, el procedimiento, sino también el acto administrativo mismo debe estar basado en el principio de legalidad, al cual la autoridad administrativa se supedita a emitir actos fundados y motivados en la Ley.

¹⁶⁴ ARELLANO G. Carlos. *Teoría General del Proceso*. Editorial Porrúa. Quinta Edición. 1995 México p.9.

¹⁶⁵ ARELLANO G. Carlos. *Teoría General del Proceso*. Editorial Porrúa. Quinta Edición. 1995 México p.9

¹⁶⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.- *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op. Cit. p. 76.

¹⁶⁷ SERRA R. Andrés. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, S.A. 4ª edición. México. 1968, Tomo I, p. 249.

¹⁶⁸ ACOSTA R. Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. -Op. Cit. pp 356 y 357.

Este principio se encuentra, previsto en el numeral 16 Constitucional, reconociendo y otorgando al administrado, que la autoridad cumpla una serie de requisitos antes de actuar u ordenar algún acto de molestia, tales como:

Un Mandamiento escrito.

- a) El cual debe ser emitido por autoridad competente.
- b) Que se den a conocer los hechos aplicables al caso.
- c) Que se especifiquen las disposiciones legales en que se fundamente.
- d) Que se relacionen los hechos con las disposiciones legales aplicables.

Citando la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que establece en la Compilación 1971-1975, tercera parte II, segunda sala, tesis 402, p. 666:

Para que la autoridad cumpla la garantía de legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución Federal en cuanto a la suficiente fundamentación y motivación de sus determinaciones, en ellas debe citar el precepto legal que le sirva de apoyo y expresar los razonamientos que le llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata, que las origina, encuadra en los presupuestos de la norma que invoca.¹⁶⁹

En materia fiscal, el Código Tributario, previene que la ilegalidad del acto administrativo debe acreditarse, recayendo la carga de la prueba en el contribuyente quien puede invocar la inconstitucionalidad o ilegalidad del acto administrativo, así, el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación cita que *los actos y las resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales. Sin embargo dichas autoridades deberán probar los hechos que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.*

Este artículo se encuentra correlacionado con el numeral 238 del citado Código Fiscal el cual prevé las causales de ilegalidad de una resolución administrativa:

- a) Incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que se derive dicha resolución.
- b) Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes que afecte las defensas del particular y trascienda el sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación en su caso.
- c) Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.
- d) Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.
- e) Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la Ley confiera dichas facultades.

¹⁶⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op cit. p 77.

El Tribunal Fiscal de la Federación podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.¹⁷⁰

De lo anterior, se colige que el Código Fiscal prevé implícitamente los requisitos que debe tener el acto administrativo:

- 1.- SUJETO COMPETENTE.
- 2.- MANIFESTACION DE LA VOLUNTAD.
- 3.- OBJETO.
- 4.- FORMA.

El sujeto del acto administrativo siempre será un órgano de la administración pública, o sujeto activo.

A contrario sensu el sujeto pasivo es al que va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo, ya sea personas públicas, personas físicas o personas morales.

El sujeto activo del acto administrativo debe tener facultades para dictar dicho acto, no todo órgano de la administración pública puede conocer de las diversas materias del orden administrativo y establecer situaciones jurídicas sobre éstas, ya que debe haber una facultad otorgada por un acto legislativo material, ya sea Ley del Congreso o Reglamento del Ejecutivo, de tal forma que las autoridades solo pueden hacer lo que les permite la Ley. En México, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las diversas materias de las que se encargarán las distintas dependencias públicas.

Es de cuestionarse si dicha competencia puede ser delegable, ya que muchos actos de la administración pública (como visitas domiciliarias, resoluciones administrativas) son emitidos y firmados mediante el artículo de la suplencia, en la que un funcionario menor, mediante la signación de un acto administrativo, sustituye al funcionario mayor, lo que ocasiona que muchas veces el contribuyente aduzca su inconstitucionalidad.

Con respecto a la Manifestación externa de voluntad o la expresión *del proceso volitivo del órgano administrativo que está actuando como tal*,¹⁷¹ ésta debe manifestarse objetivamente, sin vicios y en los términos previstos en ley.

El Objeto, es la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo. En opinión de Acosta Romero el objeto debe ser posible física y jurídicamente, lícito y realizarse dentro de las facultades otorgadas. En cuanto a la forma, ésta es *la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo*,¹⁷² de tal manera que éste sea conocido material y físicamente por el sujeto pasivo.

¹⁷⁰ FISCO AGENDA. Compendio de Leyes Fiscales Federales y sus Reglamentos. Ediciones ISEF, S.A. 1997. Código Fiscal de la Federación. P. 142.

¹⁷¹ ACOSTA R. Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Op. Cit. p. 363

¹⁷² *Ibidem* p. 364.

El artículo 3º de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994, establece respecto al acto administrativo:

Artículo 3º.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

I.- Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;

II.- Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias del tiempo y lugar, y previsto por la ley;

III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;

IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;

V. Estar fundado y motivado;

VI. (Derogado D.O.F. 24 de diciembre de 1996.)

VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;

VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;

IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;

X. Mencionar el órgano del cual emana;

XI. XI. (Derogado D.O.F. 24 de diciembre de 1996.)

XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;

XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;

XIV. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y

XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.¹⁷³

Como observamos, parte de lo establecido en la doctrina a sido recogido por nuestra Legislación Federal, lo que da una mayor certidumbre del gobernado ante la actuación de la administración pública, así como una concretización que ésta última debe seguir para que los actos emitidos estén acordes a los principios constitucionales.

Una vez definidos los conceptos de Proceso, Procedimiento, Procedimiento Administrativo y Acto Administrativo, procederemos a enumerar los diversos procedimientos previstos en la Ley Aduanera, para

la determinación de contribuciones, infracciones y sanciones estableciendo si éstos cumplen con los requisitos de legalidad.

2 ACTOS DE COMPROBACION Y VIGILANCIA QUE DAN ORIGEN A LOS PROCEDIMIENTOS JURIDICOS ADUANEROS QUE DETERMINAN INFRACCIONES Y SANCIONES.

Las aduanas, entre otras funciones, tienen competencia para controlar la entrada y salida de las mercancías, de conformidad con los lineamientos dictados en política económica, mismos que se dan a conocer cada 6 años, en el Plan Nacional de Desarrollo respectivo, extendiéndose dicho control mas allá de lo económico y político a otros aspectos como el fiscal y social.

El control económico vigila el cumplimiento de las restricciones y regulaciones no arancelarias, mismas que como se comentó anteriormente dependen de la política que en materia económica se dicten en el país.

El ejercicio del control fiscal de las aduanas busca recaudar las contribuciones causadas por las operaciones de comercio exterior .

La función social de la aduana está encaminada a aplicar entre otros beneficios, las exenciones de impuestos a la importación y exportación, así como las franquicias respectivas en beneficio de ciudadanos e instituciones con objeto social no lucrativo, estimulando diversas actividades que benefician a la comunidad así como al estudio y la investigación.

Desde éste punto de vista, una transgresión a la norma aduanera implica la afectación a dichas funciones, en un mayor o menor grado, calificándose éstas violaciones en una escala diferente, dependiendo de la gravedad que éstas acarrearán en cuanto a las consecuencias que pudieran derivar implicando desde un retroceso en el desarrollo de la economía o recaudación de tributos, o, simplemente en el orden administrativo, ocasionando únicamente un perjuicio a nivel organizacional.

Por lo que existen conjuntamente con las normas fundamentales aduaneras, otras procedimentales cuya transgresión, podría decirse, no lesionan a la economía, ni al interés fiscal o social del Estado, pero no por esto, deben dejar de sancionarse, ya que administrativamente existe un orden, sin el cual se vería afectada la fluidez de la actividad aduanal.

En éste contexto, las infracciones a las normas aduaneras podrían clasificarse como graves o leves, no es lo mismo omitir contribuciones al comercio exterior por la introducción de mercancía prohibida al territorio nacional, que circular por un recinto fiscalizado, sin un gafete oficial de identificación, o por una omisión o un error mecanográfico, en el llenado del pedimento de importación, sin que implique la comisión de otra infracción.

Pero para determinar la responsabilidad, así como la infracción y sanción aplicable, la autoridad aduanera debe investigar los hechos y valorar las pruebas aportadas, así como demás documentación, para poder aplicar la ley y emitir un acto administrativo, que en éste caso, es la resolución que determina la situación jurídica del presunto infractor, por lo que en el

presente tema, se tratarán los procedimientos administrativos previstos en la legislación aduanera para determinar la responsabilidad del presunto infractor, así como el crédito fiscal respectivo, si es el caso, o a *contrario sensu* declarar la no infracción y en consecuencia, la no responsabilidad por parte del importador o su representante (agente o apoderado aduanal).

Se había comentado con anterioridad, la importancia de las funciones de la aduana, mencionándose entre otras las de vigilancia para el debido cumplimiento de las funciones de regulación de la economía nacional y social, así como la de prevenir y combatir las violaciones a las disposiciones del Derecho Aduanero.

Existen personas que solo buscan su beneficio económico sin importar los daños que pudieran causar a la sociedad y economía mexicana, por lo que el combate a éste tipo de conductas se hace necesaria vía autoridades aduaneras, entre otras, por medio de diversas acciones dentro del ámbito de su competencia.

Dentro de la estructura administrativa, es el Servicio de Administración Tributaria (SAT), quien tiene encomendada realizar esta función de vigilancia, de conformidad con la Ley del SAT publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995.

Los actos de autoridad previstos en la Ley Aduanera, para vigilar el cumplimiento de las disposiciones en ella contenidas, así como en las de los Impuestos Generales de Importación y Exportación y demás leyes y ordenamientos aplicables que regulan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de las mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, son:

- A.- Reconocimiento aduanero.
- B.- Segundo Reconocimiento.
- C.- Verificación de mercancías en transporte.
- D.- Visitas domiciliarias.
- E.- Otros Actos de Comprobación.

Someramente se explicarán cada una de éstas actividades de las autoridades aduaneras, ya que de su ejercicio depende el inicio de los diversos procedimientos administrativos aduaneros.

Para poder explicar el Reconocimiento Aduanero y Segundo Reconocimiento es necesario establecer el concepto del Despacho Aduanero, actividad por la cual el importador o exportador pretende adquirir un *status* para su mercancía, o una autorización y reconocimiento por parte de la autoridad de que ésta puede incorporarse a la economía nacional y disponer de ésta legalmente.

Por lo que el artículo 35 de la Ley Aduanera define al Despacho aduanero como el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficó y regímenes aduaneros establecidos en la citada Ley Aduanera, deben realizar en la aduana las autoridades aduaneras y los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores en

las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes o apoderados aduanales.¹⁷⁴

El Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas en el Glosario de Términos Aduaneros Internacionales define al despacho aduanero como “el cumplimiento de las formalidades aduaneras necesarias para poner las mercancías importadas a la libre disposición o para colocarlas bajo otro régimen aduanero, o también para exportar mercancías”¹⁷⁵

De ésta forma, quienes importen o exporten mercancías tienen la obligación de presentar ante la aduana, por conducto de agente o apoderado aduanal, un pedimento en la forma oficial aprobada por la Secretaría.

En caso de que las mercancías estén sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias cuyo cumplimiento se demuestre por medios electrónicos, dicho pedimento deberá incluir la firma electrónica que demuestre el descargo total o parcial de éstas.

El numeral 36 de la Ley Aduanera establece los documentos que deben acompañar al pedimento, siendo en el caso de la Importación:

- La factura comercial, con los requisitos que exija la Secretaría de Hacienda, por medio de reglas de carácter general.
- El conocimiento de embarque en tráfico marítimo o guía en tráfico aéreo, ambos revalidados por la empresa porteadora o sus agentes consignatarios.
- Los documentos que comprueben el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias.
- El documento base por el que se determine la procedencia y el origen de las mercancías para efectos de aplicar los beneficios de preferencias arancelarias, o, a *contrario sensu*, cuotas compensatorias, cupos, mercado de país de origen u otras medidas que se establezcan.
- El documento en el que conste la garantía cuando el valor declarado sea inferior al precio estimado que establezca la Secretaría de Hacienda.
- El certificado de peso o volumen expedido por la empresa certificadora autorizada por la Secretaría mediante reglas, tratándose del despacho de mercancías a granel en aduanas de tráfico marítimo.
- En caso de mercancías susceptibles de ser identificadas individualmente, deberán indicarse los números de serie, parte, marca, modelo o, en su defecto, las especificaciones técnicas o comerciales necesarias para identificar las mercancías y distinguirlas de otras similares, cuando dichos datos existan.

En caso de la exportación:

- La factura o, en su caso, cualquier documento que exprese el valor comercial de las mercancías.

¹⁷⁴ Ley Aduanera. Cuarta Edición. México. Ediciones Fiscales Isef, S.A., 1997. p. 15

¹⁷⁵ CARVAJAL C. Máximo. Derecho Aduanero. Op. Cit. p. 323.

- Los documentos que comprueben el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación que se hubieran expedido de acuerdo con la Ley de Comercio Exterior.

En el caso de mercancías susceptibles de ser identificadas individualmente, deberán indicarse los números de serie, parte, marca, modelo o, en su defecto, las especificaciones técnicas o comerciales necesarias para identificar las mercancías y distinguirlas de otras similares, cuando dichos datos existan. Esta información podrá consignarse en el pedimento, en la factura, en el documento de embarque o en relación anexa que señale el número de pedimento respectivo, firmada por el importador, agente o apoderado aduanal.

En el caso de la Exportación:

- a) La factura, o, en su caso, cualquier documento que exprese el valor comercial de las mercancías.
- b) Los documentos que comprueben el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación, que se hubieran expedido de acuerdo con la Ley de Comercio Exterior.

En el caso de mercancías exportadas que hubieran sido importadas temporalmente y que retornen en el mismo estado, deberán indicarse los números de serie, parte, marca, modelo o, en su defecto, las especificaciones técnicas o comerciales necesarias para identificar las mercancías y distinguirlas de otras similares, cuando dichos datos existan.

Se exceptúa de la presentación de facturas comerciales, ya sea en importaciones o exportaciones, a las efectuadas por embajadas, consulados o miembros del personal diplomático y consular extranjero, las relativas a energía eléctrica, las de petróleo crudo, gas natural y sus derivados cuando se hagan por tubería o cables, así como cuando se trate de menajes de casa.

Una vez elaborado el pedimento y efectuado el pago de las contribuciones determinadas por el particular, se presenta la mercancía ante la autoridad aduanera y se activará el mecanismo de selección aleatoria, que en México es el semáforo fiscal, a efecto de señalar si debe practicarse el Reconocimiento aduanero a la mercancía (Rojo), o, no -*Desaduanamiento Libre*- (Verde).

En caso de desaduanamiento libre o reconocimiento aduanero, el interesado deberá activar el mecanismo de selección aleatoria por segunda ocasión, a fin de determinar si las mercancías estarán sujetas a reconocimiento aduanero por parte de los dictaminadores aduaneros autorizados por la Secretaría¹⁷⁶.

En caso negativo, se entregarán las mercancías de inmediato, recogiendo los documentos relativos al despacho, a fin, de que se proceda a su posterior revisión durante la glosa de la aduana.

¹⁷⁶ Ley Aduanera y su Reglamento '97. Ediciones Fiscales ISEF, S.A. Cuarta edición. 1997. p. 42. Artículo 43. La Segunda Selección Aleatoria, a la que se refiere el artículo 43 segundo, tercero y sexto párrafos de la Ley Aduanera entrará en vigor el 1º de abril de 1999 de conformidad con la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de marzo de 1998.

A. RECONOCIMIENTO ADUANERO.

Se define al Reconocimiento Aduanero como *el examen físico o mediante documentos, de las mercancías de importación o exportación, a fin de determinar la clasificación arancelaria de las mismas.*¹⁷⁷

Al reconocimiento aduanero se le define dentro de la doctrina jurídica como: *La actividad de la Administración Aduanera, dirigida a comprobar los elementos que constituyen la operación de comercio exterior, decidir si reúnen los requisitos necesarios para que sea permitida su entrada o salida, y fijar la base y tipos de los distintos tributos o exacciones que corresponda ingresar.*¹⁷⁸

Algunas veces se utiliza *aforo* para referirse al reconocimiento; dicho término proviene del latín *afforatum* forma sustantiva abstracta de *afforare* o tasar el valor de las cosas según el precio que tenían en el mercado público¹⁷⁹

Las mercancías son examinadas a la vista para distinguir sus características y particularidades a fin de clasificarlas y determinarle un valor para efectos de imponer el impuesto aplicable así como demás requisitos.

Para Anabalón Ramírez, el reconocimiento aduanero es *un acto de accertamiento tributario, relativo, formal y solemne*¹⁸⁰ como se acaba de mencionar.

Es un acto de accertamiento tributario porque determina las contribuciones al comercio exterior por la entrada de las mercancías al país, o su salida.

Es relativo, en cuanto a que la verificación es solo sobre una mercancía e importador específicos. La mercancía es tasada por sus características propias.

Es un acto formal y solemne, aunque yo lo llamaría esencial, para determinar el aforo de la mercancía.

Y, aunque éste autor, agrega como *inmutable* al acto del reconocimiento aduanero, en cuanto a que de su dictámen, éste queda firme para el contribuyente y para la autoridad, apoyado por jurisprudencia emitida al respecto:¹⁸¹

RECLASIFICACION ARANCELARIA. NO PROCEDE SIN PREVIO JUICIO DE NULIDAD. *La clasificación arancelaria efectuada dentro del recinto fiscal, aunada al consentimiento del importador constituye una resolución definitiva en el ámbito administrativo; por lo tanto, si se practica un segundo reconocimiento aduanal fuera del recinto fiscal, y con base en él se reclasifica la mercancía y se exigen diferencias de impuestos con apoyo en la nueva reclasificación, se contraviene lo dispuesto en el artículo 94 del Código Fiscal de la Federación, en virtud de que la primera clasificación*

¹⁷⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op. Cit. p. 2692

¹⁷⁸ GONZALEZ G. Javier. *Procedimiento de Gestión Aduanera*. Editorial Escuela de la Hacienda Pública. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid, España, 1988. p. 185.

¹⁷⁹ CARVAJAL C. Máximo. *Derecho Aduanero*. Op. Cit. p. 328.

¹⁸⁰ ANABALON R.- Carlos. *El Aforo Aduanero*. Revista Tributaria, Año IV. Volumen IV, No 13, 1978.

¹⁸¹ CARVAJAL C. Máximo. *Derecho Aduanero*. Op. Cit. p. 330.

debe estimarse como una resolución favorable al particular, que solo puede ser modificada mediante el juicio seguido ante este tribunal.

Tesis de jurisprudencia sustentada por esta Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, de conformidad con lo previsto por el artículo 213 fracción III del Código Fiscal de la Federación, al resolver las revisiones 12/77/345/76 de 19 de enero de 1979; 241/76/7583/75 de 27 de marzo de 1979 y 89/73/6772/72 de 25 de abril de 1979 .Jurisprudencia Informe de Labores 1º de Diciembre 1978, 30 de Noviembre 1979.

Actualmente, el artículo 43 de la Ley Aduanera, en su último párrafo establece que el reconocimiento aduanero no limita las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras, respecto de las mercancías importadas o exportadas, no siendo aplicable lo previsto en el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, en cuanto a que el dictámen emitido por el que practica el reconocimiento aduanero es una resolución favorable al particular modificable ante el Tribunal Fiscal de la Federación, por lo que si las autoridades omiten al momento del despacho objetar el valor de las mercancías o los documentos o informaciones que sirvan de base para determinarlo, no se entenderá que el valor declarado ha sido aceptado o que existe resolución favorable al particular.

Retomando el concepto utilizado en el Diccionario Jurídico Mexicano éste es similar al contenido en la Ley Aduanera, misma que lo define como el examen de las mercancías de importación o de exportación, así como de sus muestras, para allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado, respecto de los siguientes conceptos:

- 1.- Las unidades de medida señaladas en las tarifas de las leyes de los impuestos generales de importación o exportación, así como el número de piezas, volumen y otros datos que permitan cuantificar la mercancía.
- 2.- La descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías.
- 3.- Los datos que permitan la identificación de las mercancías.

Esto lógicamente, conlleva a una confronta entre la revisión física y documental de las mercancías, así como en su caso al levantamiento de muestras, para allegarse de elementos que ayuden a constatar la veracidad de lo declarado.

El Manual de Operación Aduanera, establece en la Norma Primera, Capítulo Decimosexto, segunda Unidad, que el Administrador de la Aduana debe supervisar personalmente los actos del reconocimiento por lo menos durante los primeros quince minutos de ésta actividad, en caso de que por el volúmen de las operaciones, ésto no sea posible, se podrá auxiliar exclusivamente por el o los subadministradores de la aduana. Solo podrá auxiliarse por persona distinta del subadministrador. Lo anterior, en virtud de un mayor control y seguimiento para el personal que efectúa el reconocimiento aduanero, el cual debe ser especializado, anteriormente, ésta era una actividad exclusiva de los vistas aduanales, capacitados y egresados de la extinta ENCA (Escuela de Capacitación Aduanera, de la Dirección General de Aduanas), pero debido a la política practicada en la antes Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito

Público, desde 1989, se a querido reemplazar a dichos profesionistas (Licenciatura reconocida con validez oficial por la SEP), por personal con estudios en comercio exterior en escuelas apenas conocidas y con poca experiencia. La razón, de éste reemplazo, según se manejó interiormente fué para abatir la corrupción.

El reconocimiento aduanero se realiza en dos etapas:

- Revisión documental
- Examen de las mercancías.

En los casos de mercancías de difícil identificación, el reconocimiento incluirá invariablemente el muestreo de las mismas, es decir se procederá a su análisis a la Administración Central de Laboratorios y Servicios Científicos de la Administración General de Aduanas.

En caso de reconocimiento a armas de fuego, explosivos o sustancias tóxicas, radioactivas o contaminantes se practicará el reconocimiento en todos los casos, tomando las medidas de seguridad necesarias para su realización.

La persona encargada del reconocimiento abrirá un "Expediente del reconocimiento aduanero" con motivo de la realización de cada reconocimiento en que participe. Dicho expediente se formará con la copia del pedimento destinada al archivo de la aduana y con el "Dictamen del reconocimiento aduanero", cuando proceda se incluirá la copia del "Acta de muestreo".

En la revisión de las contribuciones declaradas deberá tomarse en cuenta:

- El régimen aduanero.
- El valor normal o comercial de la mercancía y otros datos comerciales relacionados con la misma.
- El lugar de procedencia de la misma.
- La circunstancia de si la mercancía es o no uada.
- La fracción arancelaria.
- La tasa ad valorem.
- La tasa de las contribuciones causadas, distintas de las de comercio exterior.
- La fecha de pago, y de llegada a territorio nacional de las mercancías.
- El tipo de cambio.
- La cantidad de mercancías, conforme a la unidad de la tarifa.
- Los documentos que comprueben el cumplimiento de las regulaciones o restricciones no arancelarias a la importación o exportación.
- Las cuotas compensatorias, en su caso.
- Cualquier otro elemento previsto en las disposiciones aplicables.
- Certificado de peso o volumen expedido por la empresa certificadora autorizada

Una vez terminada la etapa del examen de las mercancías, si no surgen dudas u objeciones fundadas la autoridad aduanal procederá al retiro de las mercancías del recinto fiscal.

El examen de las mercancías no excederá de tres horas contadas a partir del momento en que las mercancías se encuentren a disposición del vista

aduanal, salvo cuando se detecten irregularidades graves que impliquen el examinar el total de las mercancías.

Dichas irregularidades graves consisten en:

- Que los números que ostenten los candados fiscales de los contenedores que transportan la mercancía no coincidan con los declarados en el pedimento.
- Que el número de bultos no coincida con el declarado en el pedimento.
- Que se encuentren diferencias u omisiones en la declaración, en lo referente a marca, modelo, número de serie, u otros datos de identificación individual de las mercancías, con respecto a los datos declarados en el pedimento.
- Que se encuentre mercancía distinta a la declarada en el pedimento.
- Que la mercancía que requiere permiso o autorización no corresponda con la declarada en el documento de autorización del permiso respectivo.
- Que se descubra mercancía que requiere permiso o autorización y no se cuente con el documento al iniciar el reconocimiento.

Al concluir el primer reconocimiento, el personal encargado de *practicarlo* deberá formular el dictamen correspondiente *directamente en el equipo de cómputo* instalado para tal efecto, tanto si se detectaron irregularidades como si no las hubo. Una vez formulado éste, el personal oficial encargado del primer reconocimiento *digitará la clave* prevista para dar por concluido el documento, mismo que *no podrá modificarse o adicionarse*.

En caso de no haber irregularidades, el personal encargado del primer reconocimiento *entregará al conductor de las mercancías el pedimento y las copias del mismo con sus anexos*, para que se dirija *activar por segunda ocasión el mecanismo de selección aleatoria*. Si éste determina *desaduanamiento libre*, las mercancías deberán entregarse de inmediato al importador. Si es Reconocimiento Aduanero, se procederá a la *nueva revisión física y documental de las mercancías o Segundo Reconocimiento*.

B. SEGUNDO RECONOCIMIENTO.

El Segundo Reconocimiento, lo define la Ley Aduanera en el numeral 44, con un concepto idéntico al del Reconocimiento Aduanero, es decir, el Segundo Reconocimiento consiste en el examen de las mercancías de importación o de exportación, así como de sus muestras para allegarse de elementos que ayuden a *precisar la veracidad de lo declarado*, respecto de los conceptos:

- Que las unidades de medida declaradas en el pedimento correspondan a las contenidas en la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación o Exportación.
- Que se encuentren declarados correctamente: número, volumen peso u otros datos que permitan cuantificar la mercancía, la descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de la mercancía, los datos que permitan la identificación individual de ésta.

- Que se cuente con la documentación que compruebe el cumplimiento de las restricciones y regulaciones no arancelarias.
- Que el pedimento y la documentación anexa al mismo reúna los requisitos señalados en la Ley Aduanera y Reglamento, así como por lo dispuesto en la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior.

El segundo reconocimiento estará a cargo de empresas que para tal efecto haya contratado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y se efectuará por los Dictaminadores Aduanales, quienes deberán contar con la autorización que expida la Administración General de Aduanas conforme a lo establecido en la fracción XXXVI del artículo 34 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria y no excederá de tres horas contadas a partir de que el sistema aleatorio determine la práctica del mismo, salvo que se detecten irregularidades graves que impliquen examinar la totalidad de las mercancías.

Dichas irregularidades son:

- a) Que los números que ostenten los candados oficiales no coincidan con los anotados en el pedimento.
- b) Que el número de bultos no coincida con lo declarado en el pedimento.
- c) Que se encuentren diferencias u omisiones en la declaración, en lo referente a la marca, modelo, número de serie u otros datos de identificación individual de las mercancías, con respecto a los datos declarados en el pedimento o documentos anexos.
- d) Que se encuentre mercancía distinta a la declarada en el pedimento.
- e) Que la mercancía que requiere permiso o autorización no corresponda a la declarada en el documento respectivo.
- f) Que se descubra mercancía sujeta a restricciones o regulaciones no arancelarias y no se cumplen con éstas.
- g) Que se detecte mercancía sujeta al pago de cuota compensatoria sin que se haya cubierto el mismo.
- h) Que se detecte mercancía prohibida.

Practicado el segundo reconocimiento, el dictaminador aduanal formulará el dictamen respectivo, directamente en el equipo de cómputo instalado para ello, y, dándose por concluido el documento, una vez que los dictámenes correspondientes al primero y segundo reconocimiento se encuentren capturados en el sistema de cómputo, y en caso de no existir alguna irregularidad, el Dictaminador aduanal consultará a la computadora si procede liberar el embarque, apareciendo automáticamente, si no hubo irregularidad en el primer reconocimiento, que sí procede lo solicitado, apareciendo en pantalla la leyenda **LIBERE EL EMBARQUE**.

Cuando en el primer reconocimiento, exista alguna irregularidad, aparecerá automáticamente en el sistema de cómputo la leyenda **NO LIBERAR**, por lo que el dictaminador deberá entregar al Administrador de la Aduana la documentación del embarque.

Cuando el Dictaminador Aduanal detecte irregularidades de las establecidas en los artículos 151 o 152 de la Ley Aduanera, las hará constar en el dictamen que formule mediante el sistema de cómputo, y automáticamente, se desplegará en la pantalla la leyenda **NO**

LIBERAR, En este caso, se cerrará el dictamen en el sistema de cómputo, y se entregará al Administrador de la Aduana la documentación del embarque y esperará a que la autoridad aduanera proceda a levantar el acta respectiva.

En el caso de que las irregularidades detectadas en el primer reconocimiento sean las mismas que las del dictamen del segundo reconocimiento, el Administrador de la Aduana procederá a notificar al importador, al Agente Aduanal, su representante autorizado, Apoderado Aduanal o dependiente, el acta levantada con motivo del primer reconocimiento y el dictamen del segundo reconocimiento.

En caso de que las irregularidades detectadas en el primer y segundo reconocimiento sean distintas, el Administrador de la Aduana levantará el acta de hechos respectiva con base en los dos dictámenes.

Si dichas irregularidades no prevén el embargo precautorio de las mercancías, se procederá en la notificación del acta que al respecto se levante, a hacer del conocimiento del notificado del término de 10 días para que el importador sea oído y vencido en juicio por medio de la aportación de pruebas.

Una vez efectuado dicho trámite, el Administrador de la Aduana introducirá en el sistema de cómputo la instrucción de liberar el embarque, mediante la leyenda **LIBERE EL EMBARQUE**.

En el supuesto de que del acta o constancia de hechos, amerite el embargo precautorio de la mercancía, en términos de lo establecido en las fracciones II, IV y V del numeral 152 de la ley Aduanera, es decir, cuando se trate de mercancías de importación o exportación prohibidas o sujetas a restricciones y regulaciones no arancelarias y no acrediten su cumplimiento, o, se omita el pago de cuotas compensatorias, se descubran sobrantes de mercancías en más del 10% del valor total de lo declarado en la documentación aduanera y cuando se introduzcan dentro del recinto fiscal vehículos de carga con mercancías de importación sin el pedimento correspondiente, no se liberará el embarque, procediéndose al inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, mediante la notificación de éste al importador, al Agente o al Apoderado Aduanal.

En las reformas a la Ley Aduanera, se introdujeron disposiciones como la segunda selección obligatoria, misma que entrará en vigor el 1º de abril de 1999, conforme a lo ordenado en la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior, publicada en el órgano de difusión oficial el 16 de marzo de 1998.

Dicha disposición consiste en accionar por segunda ocasión el mecanismo de selección aleatoria, independientemente del resultado de la primera, a fin de tener un mayor control sobre la entrada de las mercancías al país.

La implementación de la segunda selección aleatoria se ha venido retrasando, en virtud de las carencias en el sistema automatizado, así como de los demás recursos materiales y presupuestales.

Se ha expuesto de una forma somera, el primer y segundo reconocimiento aduanero, con el fin, de tener los elementos para comprender los diversos procedimientos aduaneros, mismos que se encuentran íntimamente ligados a otro concepto: El sistema aleatorio.

Este sistema se introdujo en México nuevamente, con las reformas a la Ley Aduanera publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 1990, buscándose una agilización en las operaciones de comercio exterior.

Dicho sistema aleatorio consiste en un *semáforo fiscal*, a través del cual se seleccionará por medio de la suerte, a la mercancía que se le practicará el reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento, de la que no, éste semáforo está conectado a un programa de cómputo, previamente diseñado, que es el que determina dicho procedimiento, mismo que escoge los pedimentos que amparan las mercancías sobre las cuales se practicará reconocimiento.

El pedimento aduanal únicamente podrá amparar las mercancías que se presenten para su despacho en un solo vehículo, excepto cuando se trate de:

- a) Operaciones efectuadas por ferrocarril.
- b) Máquinas desarmadas o líneas de producción completas.
- c) Animales vivos.
- d) Mercancías a granel o de una misma especie.
- e) Láminas metálicas o alambre en rollo.
- f) Operaciones efectuadas por la industria automotriz terminal, siempre que se trate de material de ensamble.
- g) Embarques de mercancía de la misma calidad, peso, valor y, en su caso marca y modelo, siempre que sean clasificadas en la misma fracción arancelaria. No es aplicable cuando las mercancías sean susceptibles de identificarse individualmente por contener número de serie.

En los casos a que se refieren los rubros anteriores, el despacho de las mercancías se deberá amparar con un pedimento y la parte II del mismo, denominada, según la operación de que se trate, Pedimento de Importación. Parte II. Embarque parcial de mercancías o Pedimento de exportación Parte II.

El pedimento se presentará en el momento del despacho de las mercancías contenidas en el primer vehículo que las transporte. En todos los embarques, incluido el transportado por el primer vehículo, deberá presentarse con cada vehículo, debidamente requisitada la Parte II del pedimento. Sin la presentación de ésta Parte II no se podrá efectuar el despacho, aun cuando se presente la otra parte del pedimento.

En éstos casos, lo consignado en la Parte II del pedimento, se considerará como declaración del agente o apoderado aduanal respecto de los datos asentados en ella, por lo que el reconocimiento aduanero y el segundo reconocimiento de las mercancías se efectuará tomando en cuenta dichos datos.¹⁸²

Como excepción a la regla anterior, no será necesario presentar la Parte II del pedimento cuando se transporte en mas de un vehículo, tratándose de la importación de graneles o líquidos, efectuada mediante la utilización de furgones o carros tanque de ferrocarril, por aduanas de tráfico marítimo o

¹⁸² Diario Oficial de la Federación, 16 de marzo de 1996, p. 12, Regla 3.15.12.

aquellas ubicadas en la franja fronteriza norte del país. Para ello, el agente o apoderado aduanal deberá cumplir con lo siguiente:

- Formular el pedimento que ampare el número total de furgones o carros tanque de ferrocarril que pretenda cruzar mediante tren unitario o la cantidad total de furgones o carros tanque que requiera el importador, sin que en ningún caso puedan exceder de 30 furgones o carros tanque, anexando al pedimento la relación que incluya el número de cada furgón o carro tanque que contengan las mercancías de importación.
- Pagar las contribuciones y, en su caso, las cuotas compensatorias, de conformidad con el artículo 83 de la Ley Aduanera, antes de que crucen los furgones o carros tanque que ampare el pedimento a que se refiere el rubro anterior.
- Presentar ante el mecanismo de selección aleatoria, al momento del cruce del convoy, el pedimento respectivo, siempre que todos los furgones o carros tanque crucen en el mismo tirón o convoy. En caso de cruzar solamente una parte de los furgones o carros tanque que ampara el mencionado pedimento, deberán elaborarse las Partes II correspondientes para amparar cada furgón o carro tanque.
- Extraer inmediatamente del recinto fiscal los furgones o carros tanque presentados ante el mecanismo de selección aleatoria, siempre que el resultado de dicho mecanismo sea desaduanamiento libre.
- Cuando el resultado del mecanismo de selección aleatoria sea reconocimiento aduanero, el personal autorizado de la aduana lo practicará en el 15% del total de furgones o carros tanque de ferrocarril que formen el tren unitario o convoy, limitándose dicho personal a verificar que la mercancía presentada sea la misma que la mercancía declarada en el pedimento, así como a tomar muestras, en su caso.

Es facultad de la Administración General de Aduanas y de las Administraciones de las Aduanas del país, de practicar el reconocimiento aduanero de las mercancías de comercio exterior y su segundo reconocimiento, de conformidad con lo previsto en los artículos 34 fracción XLVI y 42 fracción XXIII, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, respectivamente.

C. VERIFICACION DE MERCANCIAS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA EN TRANSPORTE.

El fundamento constitucional de la acción aduanera de verificación de mercancías de procedencia extranjera en transporte se encuentra en el artículo 131 Constitucional que cita:

...Es facultad privativa de la Federación ...reglamentar en todo tiempo y aun 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...El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión 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.*¹⁸³

La Ley del Servicio de Administración Tributaria vigente a partir del 1º de julio de 1997, prevé dicha función en el artículo 7º fracción VII: *Vigilar y asegurar el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras y, en su caso, ejercer las facultades de comprobación previstas en dichas disposiciones; y, la fracción XIII Las demás que sean necesarias para llevar a cabo las previstas en esta Ley, su reglamento interior y demás disposiciones jurídicas aplicables.*¹⁸⁴

En éste contexto de vigilancia y aseguramiento para comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras, se encuentra la competencia de la autoridad aduanera para efectuar la verificación de mercancías de procedencia extranjera en transporte.

Asimismo, el artículo tercero transitorio de la citada Ley del Servicio de Administración Tributaria establece:¹⁸⁵

...Las referencias que se hacen y atribuciones que se otorgan en otras leyes, reglamentos y demás disposiciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o a cualquiera de sus unidades administrativas, se entenderán hechas al Servicio de Administración Tributaria cuando se trate de atribuciones vinculadas con la materia objeto de la presente Ley, su reglamento interior o cualquier otra disposición que emane de ellos.

De tal forma que la fracción XI del artículo 144 de la Ley Aduanera establece como facultad de la Secretaría de Hacienda, (entiéndase facultad del SAT, de conformidad con el numeral tercero transitorio antes mencionado) verificar durante su transporte, la legal importación o tenencia de mercancías de procedencia extranjera.¹⁸⁶

El Código Fiscal de la Federación cita en el artículo 29-B último párrafo:

*...En el transporte de mercancías por el territorio nacional, sus propietarios o poseedores, deberán acompañarlas, según sea el caso, con ...La verificación del cumplimiento de la obligación a que se refiere este artículo, solo podrá efectuarse por las autoridades competentes, de conformidad con las leyes fiscales federales.*¹⁸⁷

Del mismo modo, la fracción VI del artículo 42 del citado Código Tributario cita:

...Las autoridades fiscales a fin de comprobar que los contribuyentes, los responsables solidarios o los terceros con ellos relacionados han cumplido con las disposiciones fiscales y, en su caso, determinar las contribuciones omitidas o los crédito fiscales, así como para comprobar la comisión de delitos fiscales y para proporcionar información a otras autoridades fiscales, estarán facultadas para:...VI. Practicar u ordenar se practique

¹⁸³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Sista, S.A. de C.V. México. 1996. P.84

¹⁸⁴ MultiAgenda fiscal 98. Ley del SAT. Ediciones fiscales ISEF, S.A. Cuarta Edición. P. 49.

¹⁸⁵ *Ibidem* p. 55.

¹⁸⁶ Ley Aduanera y reglamento 1997. Op. Cit. p. 74.

¹⁸⁷ MultiAgenda fiscal 98. Código Fiscal de la Federación. Op. Cit. p. 31.

*avalúo o verificación física de toda clase de bienes, incluso durante su transporte.*¹⁸⁸

Estas facultades deben ser ejercidas por las autoridades competentes, en materia administrativa, en éste caso, el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, el cual prevé a las siguientes autoridades, para practicar la verificación de mercancías en transporte:

- La Administración General de Auditoría Fiscal Federal.- Artículo 30 fracción IX.
- La Administración General de Aduanas.- Artículo 34 fracción XIII.
- Los Administradores Regionales de Aduanas, en cuanto a las aduanas de su circunscripción.- Artículo 40.
- Las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal, dentro de la circunscripción que les corresponda.- Artículo 40 apartado B, fracción IV.
- Las Aduanas, en el ámbito territorial de su circunscripción.- Artículo 42 fracción VI.

Las personas encargadas de efectuar el transporte de mercancías extranjeras, están obligados a presentar éstas conjuntamente con la documentación exigible ante las autoridades aduaneras que lo requieran¹⁸⁹ (artículo 10 de la Ley Aduanera).

Es por esto conveniente citar cual es la documentación con la cual se comprueba la legal entrada, salida o transporte de las mercancías de comercio exterior, ya que si se diera mayor difusión a ésta información, los contribuyentes se evitarían muchos problemas. Algunas personas no consideran el alcance legal y consecuencias de transportar una mercancía extranjera sin los documentos idóneos.

Para evitar confusiones, excesos en el uso de las facultades de las autoridades fiscales e incluso judiciales, el Código Fiscal de la Federación, basado en lo establecido en la Ley Aduanera prevé expresamente dicha documentación, en el artículo 29-B.

La Ley Aduanera cita en el numeral 146:

...La tenencia, transporte o manejo de mercancías de procedencia extranjera, a excepción de las de uso personal, deberá ampararse en todo tiempo, con cualquiera de los siguientes documentos:

I. Documentación aduanera que acredite su legal importación.

Tratándose de la enajenación de vehículos importados en definitiva, el importador deberá entregar el pedimento de importación al adquirente. En enajenaciones posteriores, el adquirente deberá exigir dicho pedimento y conservarlo para acreditar la legal estancia del vehículo en el país.

II. Nota de venta expedida por autoridad fiscal federal o la documentación que acredite la entrega de las mercancías por parte de la Secretaría.

III. Factura expedida por empresario establecido e inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes, la cual deberá reunir los requisitos que señale el Código Fiscal de la Federación.

Las empresas porteadoras legalmente autorizadas, cuando transporten las mercancías de procedencia extranjera fuera de la franja

¹⁸⁸ MultiAgenda fiscal 98. Código Fiscal de la Federación. Op. cit. p.47.

¹⁸⁹ Ley Aduanera y reglamento 1998. Op. Cit. p.4.

o región fronteriza, podrán comprobar la legal tenencia de las mismas con la carta de porte y los documentos que establezca mediante reglas la Secretaría.

Los requisitos a los que se refiere éste artículo son los contenidos en el numeral 29-A del Código Tributario.

En cuanto a las mercancías nacionales que son transportadas dentro de la franja o región fronteriza del país, éstas se ampararán, en términos del artículo 147 de la Ley Aduanera de la siguiente forma:

I.- Las de exportación prohibida o restringida que sean conducidas hacia los litorales o fronteras, con los pedidos, facturas, contratos y otros documentos comerciales que acrediten que serán destinadas a dichas zonas, o con los permisos de exportación correspondientes.

II.- Las confundibles con las extranjeras que sean transportadas hacia el interior del país, con las marcas registradas en México que ostenten o con las facturas o notas de remisión expedidas por empresarios inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes, si reúnen los requisitos señalados por las disposiciones fiscales.

En cuanto al origen de los artículos agropecuarios producidos en la franja o región fronteriza, podrá acreditarse con las constancias del comisariado ejidal, del representante de los colonos o comuneros, de la asociación agrícola o ganadera a que pertenezca el pequeño propietario o de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, en cualquiera de los casos anteriores, cuando las autoridades aduaneras lo requieran, sin que la documentación tenga que acompañar a las mercancías.

Respecto a la documentación aduanera para acreditar la legal importación de las mercancías, el artículo 36 de la Ley Aduanera enumera la siguiente:

1.- En Importación:

a La factura comercial con los requisitos y datos que mediante reglas establezca la Secretaría. En cuanto a éste documento, la Regla fiscal 3.5.1 de la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior para 1997, establece la obligación de presentar facturas, cuando las mercancías amparadas tengan valor comercial superior a los 300 (trescientos) dólares de los Estados Unidos de América, o de su equivalente en otras monedas extranjeras, pudiendo ser expedidas por proveedores nacionales o extranjeros y se *podrán presentar en copia o en original.*

La factura comercial deberá reunir los siguientes datos:

- Lugar y fecha de expedición.
- Nombre y domicilio del destinatario de la mercancía.
- La descripción comercial detallada de la mercancía y su especificación en cuanto a clase, cantidad de unidades, números de identificación cuando existan, así como los valores unitario y global en el lugar de venta. No se considera descripción comercial detallada, cuando la misma venga en clave.
- Nombre y domicilio del vendedor.

La falta de alguno de éstos requisitos se considerará como falta de *factura, así como las enmendaduras o anotaciones que alteren los datos originales, excepto cuando dicha omisión sea suplida por declaración*

bajo protesta de decir verdad del importador, agente o apoderado aduanal. En este caso dicha declaración deberá ser presentada antes de activar el mecanismo de selección aleatoria.

En cuanto a los datos de la descripción comercial detallada de las mercancías y la especificación de ellas, cuando se encuentren en idiomas distintos del español, inglés o francés, deberán traducirse al idioma español, en la misma factura o en documento anexo. Esta situación se aplica también para el manifiesto de carga.

- b El conocimiento de embarque en tráfico marítimo o guía en tráfico aéreo, ambos revalidados por la empresa porteadora o sus agentes consignatarios.
- c Los documentos que comprueben el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias a la importación.
- d El documento base en el que se determine la procedencia y origen de las mercancías para efectos de la aplicación de preferencias arancelarias, cuotas compensatorias, cupos, marcado de país de origen y otras medidas que al efecto se establezca.
- e El documento de peso o volumen expedido por empresa certificadora autorizada.
- f El documento en el que conste la garantía que determine la Secretaría mediante reglas.
- g En el caso de mercancías susceptibles de ser identificadas individualmente, deberán indicarse los números de serie, parte, marca, modelo, o , especificaciones técnicas o comerciales necesarias para identificar las mercancías y distinguirlas de otras similares, cuando dichos datos existan.
- h En caso de mercancías explosivas, inflamables, contaminantes, radiactivas o corrosivas, debe colocarse en los embalajes que las transporten, las marcas o símbolos obligatorios internacionalmente, de conformidad con lo previsto en el artículo 20 fracción V de la Ley Aduanera.
- i La copia del pedimento destinada al transportista. En caso de que sea un embarque amparado con la Parte II del Pedimento de importación, éste será el documento exigible al transportista.

2.-En el Caso de la exportación:

- a Copia del pedimento respectivo.
- b Los documentos que comprueben el cumplimiento de las restricciones y regulaciones no arancelarias., en su caso.

En cuanto a la mercancía destinada al régimen de tránsito Interno a la *importación* o *exportación*, así como en tránsito internacional, en términos de los artículos 125 y 126 de la Ley Aduanera deberá ampararse:

3.- Mercancía en Tránsito interno a la importación:

- a El pedimento de tránsito interno.
- b Que se hayan determinado provisionalmente las contribuciones, aplicando la tasa máxima señalada en la tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación y la que corresponda tratándose de las demás contribuciones que se causen, así como las cuotas compensatorias.

c El documento que acredite el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias.

4.- Mercancías en Tránsito interno a la exportación.

a El pedimento de exportación, ostentando el pago de las contribuciones correspondientes.

b Que se hayan cumplido con las regulaciones y restricciones no arancelarias.

5.- Mercancías en Tránsito Internacional:

a El pedimento de tránsito internacional.

b Que se hayan determinado provisionalmente las contribuciones, aplicando la tasa máxima señalada en la tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación y la que corresponda tratándose de las demás contribuciones que se causen, así como las cuotas compensatorias.

6.- Las mercancías en régimen de Depósito Fiscal se ampararán, de conformidad con el artículo 119 de la Ley Aduanera:

a) El pedimento para depósito fiscal.

b) Que se hayan determinado los impuestos al comercio exterior.

c) El documento que acredite el cumplimiento de restricciones o regulaciones no arancelarias.

d) Carta de cupo.

En caso de que las mercancías en depósito fiscal sean trasladadas a otra bodega autorizada, del mismo almacén o uno diferente, así como a locales autorizados para exposiciones internacionales de mercancías, además del pedimento deberán acompañarse con:

a) La carta de cupo del almacén al cual van destinadas.

b) Que la documentación reúna los requisitos del artículo 29-A del Código Fiscal de la Federación, además de que se ostente la firma electrónica contenida en el pedimento.

c) Que se haga mención expresa de que dicho comprobante se expide para amparar mercancías importadas bajo régimen de depósito fiscal que son trasladadas a otra bodega autorizada, del mismo almacén u otro diferente.

Una vez establecida la documentación que debe acompañar a las mercancías de comercio exterior en transporte, ésta deberá presentarse a requerimiento de la autoridad competente para su revisión y confronta.

El primer paso es la revisión y certeza de que la mercancía transportada es de procedencia extranjera

Una vez determinada ésta situación mediante una inspección física de la mercancía, misma que a través de marcas, sellos, marbetes, se deduce presuntamente su origen, el personal actuante procederá a requerir al transportista la documentación que ampara la mercancía.

El procedimiento para la revisión documental de la legal importación, tenencia o estancia de la mercancía en transporte, se efectúa mediante la verificación de los documentos con los que el transportista pretende comprobar la legal importación y tenencia de las mercancías, a fin de determinar si ésta corresponde a la prevista por la ley y si reúne los requisitos mencionados con antelación.

En el caso del tránsito interno a la importación, a la exportación así como en el tránsito internacional, se verificará la existencia de los documentos referidos para éstos regímenes, revisando:

- Que no se haya vencido el plazo para efectuar dicho tránsito.
- Que se haya formulado un pedimento especial de tránsito (en el caso de tránsito interno) por cada vehículo, excepto cuando se trate de:
 - a) Operaciones efectuadas por ferrocarril.
 - b) Máquinas desarmadas o líneas de producción completas.
 - c) Animales vivos.
 - d) Mercancías a granel o de una misma especie.
 - e) Láminas metálicas o alambre en rollo.
 - f) Operaciones efectuadas por la industria automotriz terminal, siempre que se trate de material de ensamble.
 - g) Embarques de mercancía de la misma calidad, peso, valor y, en su caso marca y modelo, siempre que sean clasificadas en la misma fracción arancelaria. No es aplicable cuando las mercancías sean susceptibles de identificarse individualmente por contener número de serie. En estos casos las mercancías podrán ampararse, aún cuando se importen en varios vehículos, con un solo pedimento especial de tránsito. El embarque deberá estar acompañado con la forma denominada "Parte II Tránsito Parcial de Mercancías" que le corresponda.¹⁹⁰
- Que los números de candados que se indican en el Pedimento coincidan con los colocados en el medio de transporte.

En cuanto a las mercancías destinadas al régimen de Depósito Fiscal, la mercancía, se verificará la documentación mencionada para éste tipo de régimen aduanero, verificando especialmente:

- El domicilio en el que se ubique el almacén en donde permanecerá la mercancía en Depósito Fiscal.
- La determinación de los impuestos al comercio exterior.
- Que los números de candados fiscales coincidan con los consignados en el pedimento.
- Que se haya formulado un pedimento especial de depósito por cada vehículo.

Una vez que el vehículo objeto de la verificación se haya detenido, el personal aduanero deberá dirigirse al conductor para identificarse, por medio de la exhibición a éste de una identificación emitida por la autoridad competente, así como la orden de verificación respectiva, entregándole éste, explicando el alcance y contenido de la misma.

Se le solicitará al conductor que declare si transporta mercancía extranjera, y, de ser afirmativa la respuesta, se le solicitará que acredite con la documentación aduanera su legal estancia o tenencia en el país.

En caso de que el conductor niegue u omita declarar que lleva consigo mercancía de procedencia extranjera, el personal verificador debe

¹⁹⁰ Diario Oficial de la Federación. 16 de marzo de 1998. Regla 3.24 6.

proceder a revisar someramente la carga a efecto de verificar si la mercancía es o no extranjera.

Los vehículos con mercancía destinada al régimen de tránsito interno o internacional, y/o depósito fiscal, tienen que ostentar candados oficiales de color rojo colocados para mantener cerrado el acceso al compartimiento de carga. El personal actuante se cerciorará que se cuenten con éstos candados y que el número de identificación corresponda con el anotado en el pedimento.

Si se encuentra alterado o tiene señales externas de haber sido abierto, o si su número de identificación no coincide, deberá darse aviso al Administrador Local de Auditoría Fiscal, a fin de que se solicite a la Administración Local Jurídica de Ingresos, haga del conocimiento del Ministerio Público Federal dicha circunstancia y poner al conductor del vehículo a su disposición, por la presunta comisión del delito previsto en el artículo 113 del Código Fiscal de la Federación, independientemente del seguimiento administrativo que se le dé a ésta acción.

Una vez ingresadas las mercancías al recinto fiscal en la revisión física de la mercancía se observará lo siguiente:

- Se contará la totalidad de los bultos, revisándose como mínimo el 10% del total de la mercancía, a menos que se detecte alguna irregularidad grave, caso en el cual se procederá a revisar la totalidad de la mercancía.

Se consideran irregularidades graves: Que los números de candados fiscales no coincidan con los anotados en el pedimento, se encuentren violados, o con signos de violación. Que el número de bultos no coincida con lo declarado en el pedimento. Que se encuentren diferencias u omisiones en lo declarado respecto a la marca, modelo, número de serie u otros datos de identificación individual. Que se encuentre mercancía distinta a la declarada o asentada en el pedimento, factura comercial o nota de venta. Que la mercancía que requiere permiso o autorización no corresponda con la declarada en el documento respectivo. Que se detecte mercancía sujeta al pago de cuota compensatoria sin que se haya cubierto el pago de las mismas.

- Se constatará la descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de la mercancía, con la declarada en el pedimento.
- Distinguir las mercancías susceptibles de ser identificadas individualmente, mediante los número de serie, parte, marca, modelo, o especificaciones técnicas comerciales.
- Verificar que no se encuentre mercancía distinta a la declarada.
- En caso de que las mercancías sean o se trate de embalajes que estén rotulados con: ESTERIL, ESTERILIZADOS, GERMENES, MICROORGANISMOS, RADIOACTIVOS SENSIBLES A LA LUZ, o con leyendas similares que manifiesten la peligrosidad del producto, no deberán abrirse o tomarse muestras.
- Identificar la mercancía que esté sujeta a alguna regulación o restricción no arancelaria y/o al pago de cuotas compensatorias y precios estimados, y comprobar su cumplimiento.

- En los casos en que el vehículo que transporta la mercancía sea extranjero, el personal aduanero verificará que éste se encuentre en el país legalmente.

Si al efectuar la revisión del vehículo, se encuentra mercancía extranjera y de la verificación de la documentación de lugar a sospechas que puedan incidir en infracciones a las disposiciones aduaneras, se trasladará al conductor, el vehículo y las mercancías al recinto fiscal mas cercano, a fin de efectuar la revisión física de ésta, y determinar si existen elementos para proceder a su embargo precautorio.

Se procederá también al embargo del medio de transporte como garantía del interés fiscal, de conformidad con el artículo 151 antepenúltimo párrafo, excepto cuando se trate de tractocamiones, camiones, remolques, semirremolques y contenedores, que se encuentren legalmente en el país, presente la carta de porte al momento del acto de comprobación y se deposite la mercancía en el recinto fiscal o fiscalizado que determine la autoridad aduanera.

Sobre éste punto, el Comité de Normatividad Aduanera en su Séptima Sesión celebrada el 23 de mayo de 1996 acordó lo siguiente:

"A partir del 1º de abril de 1996, los medios de transporte que se encuentren legalmente en el país y hayan sido objeto de embargo precautorio como garantía de los créditos fiscales de las mercancías por ellos transportadas, incluyendo tractocamiones, camiones y remolques, en los términos del artículo 154 de la Ley Aduanera, podrá sustituirse por fianza que se otorgue a nombre de la Tesorería de la Federación, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 141 del Código Fiscal de la Federación.

En los casos en los que para transportar mercancía que fuese sujeta de embargo precautorio por parte de la autoridad aduanera y se hubiese expedido una carta de porte y dicha mercancía fuese depositada por el transportista de acuerdo con la autoridad aduanera correspondiente, en un recinto fiscal o fiscalizado, no será necesario otorgar la garantía a que se refiere el párrafo anterior. Los contenedores donde se encuentren las mercancías embargadas, deberán ser devueltos por las autoridades aduaneras competentes, sin que se requiera exhibir garantía alguna, siempre que las citadas mercancías se depositen en los términos indicados en éste párrafo."¹⁹¹

En caso de no existir elementos para ésta acción, se liberará de inmediato el vehículo y las mercancías.

La revisión física de las mercancías deberá efectuarse en el recinto fiscal mas cercano y en presencia del conductor del vehículo.

El acta de verificación de mercancía de procedencia extranjera en transporte es el documento en el que se asientan en forma cronológica, sistemática y circunstanciada todos y cada uno de los hechos, omisiones y demás irregularidades conocidas y probadas como resultado de la verificación de mercancía de procedencia extranjera en transporte,

elaborada con el fin de dar a conocer el resultado de la verificación al particular.

El levantamiento del acta debe realizarse el mismo día en que se lleve a cabo la verificación de la mercancía en transporte, asentándose en ésta, la identificación del personal actuante, la orden de verificación, misma que se anexará, la identificación del *transportista*, así como el requerimiento para que éste designe dos testigos de asistencia, así como los datos personales y documentos que los identifique.

El personal aduanero revisará que en el acta se asiente el cumplimiento de los requisitos y formalidades previstos en la Constitución, Ley Aduanera, Código Fiscal de la Federación y demás leyes aplicables.

En el acta se asentará también en forma pormenorizada los hechos u omisiones que integran las irregularidades por las cuales se presume la comisión de infracciones a la Ley Aduanera, toda vez que ésta acta se considera como base para efectuar el *embargo precautorio de mercancías* y dar inicio al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera previsto en el artículo 151 de la Ley Aduanera.

Para cada irregularidad, se detallará las circunstancias de tiempo, modo y lugar, detallándolas, a fin de que el contribuyente pueda defenderse dentro del Procedimiento que se le instruya.

Así, podríamos resumir los datos que debe contener dicha acta, mismos que se encuentran previstos en los Manuales internos de la Administración General de Auditoría Fiscal:

- 1.- Lugar, fecha y hora en que se está llevando a cabo la *diligencia*.
- 2.- Con quién se efectuó la *diligencia*: el propietario, poseedor y/o tenedor de la mercancía.
- 3.- Constar la identificación del personal actuante, de todos y cada uno, así como de la comisión específica delegada ante el contribuyente, anexando copias de los documentos que así lo comprueben.
- 4.- Hacer mención de la entrega de la orden de verificación de mercancía de procedencia extranjera en transporte.
- 5.- Indicar el nombre completo de la persona con quien se efectúa la *diligencia*, así como los datos del documento con que se identifica.
- 6.- Asentar los datos del vehículo que transporta la mercancía.
- 7.- Describir todos los datos de la constancia de identificación de todos los que intervinieron en la *diligencia*.
- 8.- Asentar que solo realizaron la verificación quienes constan en la orden.
- 9.- Asentar que solo realizaron la verificación quienes constan en la orden.
- 10.- Señalar detalladamente los documentos exhibidos por el *transportista* para comprobar la legal importación y tenencia, así como los que desee hacer constar el interesado en relación con la mercancía.
- 11.- Consignar, los papeles que forman parte del acta, los que deberán firmarse por todos los que en ella intervinieron así como la entrega de la copia autógrafa al interesado, así como la copia autógrafa del acta.
- 12.- Cuando durante el desarrollo de la *diligencia* se decreta el *embargo precautorio de la mercancía*, conforme a los supuestos previstos en el artículo 151 de la Ley Aduanera y se dé inicio al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, también se asentará en el acta,

cumpliendo además, con los requisitos e información previstos en dicho artículo, mismos que se enumerarán mas adelante.

13.-Cuando no se decrete el embargo precautorio de las mercancías, pero se detecten irregularidades que ameriten la *determinación de un crédito fiscal*, la autoridad aduanera procederá a notificar el procedimiento previsto en el artículo 152 de la Ley Aduanera, para la determinación de contribuciones omitidas.

Una vez levantada el acta, ésta le será leída al transportista, y se procederá a su firma, en caso de que se niegue a firmarla, se procederá en términos de lo previsto en el artículo 135 y demás relativos del Código Fiscal de la Federación. Entregándose copia autógrafa del acta al transportista.

En cuanto a la orden de Verificación, ésta deberá contener:

- Nombre de la Administración Regional a la cual está adscrita la dependencia que expide la orden.
- Nombre de la Administración Local que emite la orden de verificación de mercancías de procedencia extranjera en transporte.
- Número de la orden de verificación.
- Lugar y fecha en que se expide la orden de verificación.
- Nombre del propietario, poseedor y/o tenedor de la mercancía.
- *Marca del vehículo.*
- Modelo del vehículo.
- Placas del vehículo.
- Fracción e inciso del Acuerdo de Circunscripción territorial correspondiente a la Administración Local que emite la orden.
- Nombres de las personas autorizadas para dar cumplimiento a la orden de verificación (Auditores designados).
- Nombre de la Administración Local que emite la orden.
- Nombre y firma autógrafa del funcionario que emite la orden.
- Señalar *teléfono de la autoridad federal que se designe para dar información y recibir quejas sobre el operativo.*
- Personal encargado de atender las quejas.

Una vez establecido el marco legal y competencia de la verificación de mercancías en transporte, se procederá a explicar brevemente otro acto de comprobación de la autoridad aduanera.

D. VISITAS DOMICILIARIAS.

Otro de los actos aduaneros para verificar el cumplimiento de las obligaciones en ésta materia son las visitas domiciliarias.

El artículo 16 Constitucional establece en su antepenúltimo párrafo la facultad de la autoridad administrativa para practicar visitas domiciliarias *únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones*

*fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.*¹⁹²

Aunque el término de visita domiciliaria se utiliza constitucionalmente de una forma amplia a todo nivel administrativo, en un sentido estricto, se utiliza específicamente para la materia fiscal, de tal forma que el Código Fiscal de la Federación establece dicho término en su artículo 42, toda vez que en los demás ordenamientos administrativos utilizan el término de visitas de inspección.

Definiendo la doctrina a éstas como *la Atribución de las autoridades administrativas, ejercitable a efecto de comprobar la situación legal de los administrados respecto del cumplimiento de ordenamientos administrativos o fiscales*¹⁹³.

Se conceptualiza también como *El procedimiento regulado por el Código Fiscal de la Federación que llevan a cabo las autoridades fiscales en el domicilio de los contribuyentes, responsables solidarios y/o terceros, en ejercicio de las facultades de comprobación y fiscalización que el propio Código Fiscal de la Federación les otorga, a fin de revisar la documentación, los bienes y la mercancía de los visitados, y con ello poder determinar el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.*¹⁹⁴

La visita domiciliaria como su nombre lo indica es la actividad de comprobación de la autoridad fiscal de las obligaciones de los contribuyentes en el domicilio de éste, de un responsable solidario o de un tercero relacionado con ellos.

En cuanto al domicilio, para efectos de las visitas domiciliarias, es el señalado en el numeral 10 del Código Tributario:

a) Tratándose de personas físicas:

- Cuando realizan actividades empresariales, el local en que se encuentre el principal asiento de sus negocios.
- Cuando no realicen las actividades señaladas en el inciso anterior y presten servicios personales independientes, el local que utilicen como base fija para el desempeño de sus actividades.
- En los demás casos, el lugar donde tengan el asiento principal de sus actividades.

b) En el caso de personas morales:

- Cuando sean residentes en el país, el local en donde se encuentre la *administración principal* del negocio.
- Si se trata de establecimientos de personas morales residentes en el extranjero, dicho establecimiento; en el caso de varios establecimientos, el local en donde se encuentre la *administración principal* del negocio en el país, o en su defecto el que designen.

Las autoridades fiscales podrán practicar diligencias en el lugar que conforme a este artículo se considere domicilio fiscal de los contribuyentes, en aquellos casos en que éstos hubieran designado como domicilio fiscal

¹⁹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op.Cit p. 6.

¹⁹³ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Cit. p. 3253.

¹⁹⁴ *Idem*.

un lugar distinto al que les corresponda de acuerdo con lo dispuesto en este mismo precepto.

El Código Fiscal de la Federación establece el procedimiento a seguir para practicar las visitas domiciliarias, en sus numerales 44 al 51.

Su inicio deberá satisfacer los requisitos de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales, y reunir demás formalidades establecidas en el tema 1 del presente capítulo, respecto al proceso, procedimiento y acto administrativo.

Los visitadores iniciarán la visita domiciliaria, mediante una Orden que deberá reunir las formalidades mencionadas en el artículo 38 y el 43 del Código Fiscal de la Federación:

- Constar por escrito.
- Señalar la autoridad que lo emite.
- Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.
- Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.
- Deberá indicarse el lugar o lugares donde debe efectuarse la visita. El aumento de lugares a visitar deberá notificarse al visitado.
- Se señalará el nombre de la persona o personas que deben efectuar la visita las cuales podrán ser sustituidas, aumentadas o reducidas en su número, en cualquier tiempo por la autoridad competente. La sustitución o aumento de las personas que deban efectuar la visita se notificará al visitado.

Los visitadores desahogarán la diligencia respectiva requiriendo al interesado de la documentación necesario para acreditar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, así como de verificar físicamente las mercancías relacionadas con ésta.

Las autoridades fiscales tienen la facultad de proceder al aseguramiento de la contabilidad cuando exista peligro de alguna maniobra del contribuyente que impida el desarrollo de la visita, o de las mercancías o bienes, conforme al artículo 145 del Código Fiscal de la Federación.

En el caso de que un servidor público ordene o practique visitas domiciliarias o embargos sin mandamiento escrito de la autoridad fiscal competente, se hará acreedor a una sanción de tres meses a seis años de prisión, según se desprende del numeral 114 del mencionado Código Tributario.

De toda visita se levantará acta en la que se hará constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubieren conocido por los visitadores, determinándose las consecuencias legales de tales hechos, los que se consideran fiscalmente como prueba plena de la existencia de tales hechos o de las omisiones encontradas.

Podrán levantarse actas parciales o complementarias en las que se hagan constar también éstos hechos u omisiones, pero una vez levantada el acta final, no se podrán levantar actas complementarias sin que exista una nueva orden de visita. (Artículo 45 y 46 fracción I del Código Fiscal).

Se tendrán por consentidos los hechos consignados en las actas a que se refiere el párrafo anterior, si antes del cierre del acta final el contribuyente no presenta los documentos, libros, o registros de referencia o no señale el lugar en el que se encuentren.

En el caso de que resulte imposible continuar o concluir el ejercicio de las facultades de comprobación en los establecimientos del visitado, las actas en las que se haga constar el desarrollo de una visita en el domicilio fiscal podrán levantarse en las oficinas de las autoridades fiscales, debiendo notificar previamente esta circunstancia a la persona con quien se entiende la diligencia, excepto en el supuesto de que el visitado hubiere desaparecido del domicilio fiscal.

Si en el cierre del acta final de la visita no estuviere presente el visitado o su representante, se le dejará citatorio para que esté presente a una hora determinada del día siguiente, si no se presentare, el acta final se levantará ante quien estuviere presente en el lugar visitado, debiendo firmar el acta final cualquiera de los visitadores que intervino en la visita, el visitado o la persona con quien se entiende la diligencia y los testigos.

Si el visitado o los testigos no comparecen a firmar o se niegan a firmarla, o el visitado se niega a aceptar copia del acta, dicha circunstancia se asentará en la propia acta sin que ésto afecte la validez y valor probatorio de ésta.

En el área de comercio exterior, el artículo 144 de la Ley Aduanera establece la facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para ejercer actos de comprobación de la legal importación y exportación de mercancías, así como su tenencia, exactitud de datos contenidos en pedimentos, declaraciones o manifestaciones y el pago correcto de los impuestos al comercio exterior, cuotas compensatorias y derechos causados. Actualmente y debido a la entrada en vigor de la Ley del Servicio de Administración Tributaria (SAT), en el Artículo 7º la fracción VII, establece la atribución de dicho organismo de vigilar y asegurar el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduanera y, ejercer las facultades de comprobación previstas en dichas disposiciones, y dentro de dicha normatividad se encuentran las visitas domiciliarias, por lo que es atribución del SAT ejercerla.

En el Reglamento Interior del citado órgano desconcentrado, establece que dichas facultades podrán ser ejercidas por la Administración General de Auditoría Fiscal y la Administración General de Aduanas, numerales 30 fracción IX, 34 fracción XXVI, así como las unidades administrativas dependiente de éstas, es decir, las Administraciones Regionales de Auditoría Fiscal y de Aduanas, las Locales de Auditoría Fiscal de la circunscripción territorial y las aduanas.

La Ley Aduanera establece que el procedimiento a seguirse en las visitas domiciliarias será el establecido en el artículo 155 de la Ley Aduanera, el cual señala que cuando en la práctica de una visita domiciliaria se proceda al embargo precautorio en los casos previstos en el artículo 151 y cumpliendo con las formalidades del 150 de la Ley Aduanera, el acta de embargo, hará las veces de acta final en la parte de la visita que se relaciona con los impuestos al comercio exterior y las cuotas

compensatorias de las mercancías embargadas. Por lo que en éste supuesto, el visitado dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se hubiera practicado el embargo, deberá acreditar la legal estancia en el país de las mercancías embargadas y ofrecerá las pruebas en dicho plazo. El ofrecimiento, desahogo y valoración se hará en términos de los numerales 123 y 130 del Código Fiscal de la Federación. Desahogadas las pruebas se dictará resolución, determinando, en su caso, las contribuciones y cuotas compensatorias omitidas e imponiendo las sanciones que procedan, en un plazo que no excederá de cuatro meses a partir de la fecha en que se efectúa el embargo.

Así, en éstos casos de visitas domiciliarias, no serán aplicables las disposiciones de los artículos 152 y 153 de la Ley Aduanera.¹⁹⁵

En el embargo de mercancías de procedencia extranjera, la autoridad nombrará al contribuyente como depositario de éstas, siempre que se encuentre al corriente de sus obligaciones fiscales y no exista peligro inminente de que éste realice cualquier maniobra tendiente a evadir el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, de conformidad con lo previsto en el numeral 182 del Reglamento de la Ley Aduanera.

E. OTROS ACTOS DE COMPROBACION

No se puede circunscribir los actos de comprobación de las autoridades aduaneras, a determinados supuestos específicos, ya que se restringiría su campo de actuación, es por ésta razón, que la Ley Aduanera deja abierta la actuación del personal actuante para verificar el cumplimiento de la Ley Aduanera, de tal forma que podría citarse en éste tema a la Verificación de vehículos de origen y procedencia extranjera en tránsito, la verificación de Embarcaciones de Procedencia extranjera, así como las facultades de comprobación en la glosa, o revisión posterior que se efectúa sobre los pedimentos y demás documentos presentados por los contribuyentes para importar o exportar mercancías.

En cuanto a la verificación de vehículos extranjeros en tránsito por territorio nacional, ésta deberá cubrir los requisitos mínimos de garantía y audiencia, por lo que requerirá de orden escrita emitida por la autoridad competente:

- La Administración General de Auditoría Fiscal Federal, artículo 30 fracciones IX y XIV del Reglamento Interior del SAT.
- La Administración General de Aduanas, artículo 34 fracciones XVI y XXVI del Reglamento Interior del SAT.
- La Administración Regional de Aduanas, artículo 40 del Reglamento Interior del SAT.
- La Administración Local de Auditoría Fiscal de la circunscripción territorial, artículo 41 inciso B fracciones IV y VII del Reglamento Interior del SAT.
- Las Aduanas de la circunscripción territorial, artículo 42 fracciones VIII y XVI del Reglamento Interior del SAT.

¹⁹⁵ Ley Aduanera 1998. Op. Cit. p. 154.

La orden de verificación deberá señalar la circunscripción territorial en la que se autoriza la verificación, los datos del personal comisionado y el periodo de tiempo en que debe realizarse el operativo.

En ningún caso se efectuará verificación de vehículos en tránsito sin la orden respectiva.

En el supuesto de que el operativo de verificación involucre a varios grupos de verificadores, podrá optarse por emitir una orden de verificación por cada grupo.

En dichos operativos los verificadores traen instrucciones precisas sobre objetivos específicos, tipo, modelos de vehículos o irregularidades que se busca detectar.

En estos operativos, podrá actuarse durante las 24 horas del día, considerándose como hábiles todos los días naturales del año, de conformidad con los artículos 18 de la Ley Aduanera y 13 del Código Fiscal de la Federación.

Cuando el personal actuante detecte algún vehículo de los previstos en la orden de verificación, solicitará al conductor que se detenga, se identificará ante él, mediante una credencial expedida por autoridad competente y mostrará la orden de verificación, solicitando exhiba la documentación que ampare la legal estancia del vehículo, documentos que fueron descritos en el tema de Verificación de Mercancías en Transporte.

En el supuesto de que con dicha documentación no se acredite la legal estancia del vehículo, o se presuma de su alteración o falsificación, se levantará de inmediato en el lugar de los hechos el acta respectiva, solicitándose al conductor del vehículo que lo traslade hasta el local donde acordado en las instrucciones que se hayan emitido.

Al arribar a dicho lugar, el presunto infractor retirará del vehículo sus objetos personales y presenciará el levantamiento del inventario de éste.

El personal actuante entregará a la autoridad emisora de la orden, el parte de novedades o relato de los hechos, conjuntamente con el acta, así como la documentación exhibida, quedando el vehículo a disposición de dicha autoridad.

Posteriormente se siguen los procedimientos aduaneros aplicables a la presunta infracción que se presenta.

En éste punto es necesario mencionar la aplicación del convenio internacional para la devolución de vehículos y aeronaves materia de robo o disposición ilícita, celebrado con Estados Unidos de América, mediante el cual se proporciona la información de los vehículos extranjeros secuestrados, así como sus características, a la Embajada de los Estados Unidos en México, la cual verificará en sus sistemas si éstos han sido reportados como robados en dicho país, caso en el cual, una vez que se determine la situación jurídica de éste, se devolverá a dicho país.

En el caso de que de la documentación exhibida por el contribuyente, se considere por parte del personal actuante, que se acreditó la legal estancia del vehículo, se levantará un acta en el que se consignarán los datos de identificación del vehículo verificado, nombre del conductor, documentación revisada y demás observaciones.

Esta clase de operativos puede ocasionar graves perjuicios a la economía nacional, de no llevarse a cabo adecuadamente, con personal competente y calificado. Durante 1996, hubo una serie de quejas por parte de la Cámara Nacional de Autotransporte de Carga en contra de arbitrariedades que se estaban dando, en virtud de la aplicación de criterios dispares de la autoridad aduanera, en la verificación de la documentación exhibida por el contribuyente para amparar la legal tenencia del vehículo.

De tal forma que mediante oficio circular número 42159 de fecha 28 de noviembre de 1996, la Administración Central de Regulación del Despacho Aduanero giró instrucciones a todos los administradores regionales y administradores de aduanas del país, en el siguiente sentido:

La comprobación de la legal estancia en el país de Autotransportes de Carga, no deberá ejercerse de manera arbitraria. Por tal motivo, cuando en el ejercicio de las facultades de comprobación requieran la documentación del medio de transporte, únicamente en los casos en que exista evidencia de que la documentación proporcionada es apócrifa o no la presenten, deberá proceder al embargo del autotransporte en términos del artículo 151 de la Ley Aduanera.

Si en el término de 10 días concedidos en el artículo 153 de la Ley Aduanera, el interesado presenta pruebas documentales que acrediten la legal estancia o tenencia del autotransporte en el país, deberá ordenarse su devolución inmediatamente, a fin de no afectar los intereses patrimoniales del particular.

En caso de no existir evidencias de que la documentación es apócrifa, sin embargo persiste la duda, la autoridad aduanera solicitará copias fotostáticas de la documentación presentada a fin de realizar las investigaciones pertinentes y, con posterioridad ejercer sus facultades, no debiendo retener el autotransporte ni los documentos originales.¹⁹⁶

En cuanto al Procedimiento para la verificación de Embarcaciones Extranjeras, las autoridades competentes son las señaladas para la verificación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito.

Dentro de los lineamientos a seguir en éstos operativos, se contemplan:

- Fecha de inicio.
- Duración.
- Tipo de embarcaciones a verificar.
- Lugares a verificar.
- La estrategia a seguir en cada caso.
- Designación y capacitación de los verificadores.
- Requerimiento de equipo y material.

Solo podrán verificarse los lugares designados para la verificación, ya que éste procedimiento se asemeja al de una visita domiciliaria, por lo que únicamente podrán ser visitados los domicilios fiscales señalados en las ordenes de visita, sin que el domicilio particular del contribuyente sea considerado como domicilio fiscal, por lo que nunca podrá ser señalado

¹⁹⁶ Oficio Circular del que se marcó copia a la Cámara Nacional de Autotransportes de Carga, por lo que me permití transcribirlo en el presente trabajo

como lugar a visitar en la orden respectiva, excepto cuando el mismo sea declarado como domicilio fiscal.

La revisión de las embarcaciones se limitará a los tipos y modelos que se indiquen en el acta.

Solo se verificarán embarcaciones que se encuentren, locales y establecimientos comerciales, o domicilios fiscales señalados a verificar en la orden.

Se solicitará al visitado, acredite su calidad respecto a la embarcación que se verifica, requiriéndole la documentación que acredite la legal importación o tenencia, a fin de acreditar el régimen aduanero por el cual se introdujo al país.

Se llevará a cabo la revisión física a fin de verificar los medios de identificación de las embarcaciones y lo consignado en los documentos exhibidos para acreditar la legal importación, respecto a matrícula, número de serie, dimensiones y demás características.

Con base en la revisión física, se establecerá si se acredita la legal importación o tenencia en el país de la embarcación, caso en el cual se levantará el acta correspondiente. En el supuesto de no acreditarse dicha situación, se procederá, conforme al procedimiento establecido en las visitas domiciliarias, a decretar el embargo precautorio de las embarcaciones, se emitirá la clasificación arancelaria, a fin de que tanto el inicio del Procedimiento Administrativo en materia aduanera, como dicha clasificación se notifiquen en el mismo acto al visitado. A solicitud de éste, se le podrá nombrar depositario de la embarcación embargada, apercibiéndolo de las penas en que incurrir los depositarios infieles, señalando en el acta la ubicación de dicha mercancía.

En cuanto al procedimiento para la identificación de embarcaciones, se realizará tomando en cuenta que su finalidad será establecer los datos y características tales como la Marca del fabricante, Número de Serie, Año-modelo.

Para obtener el número de serie, primeramente, se deberá localizar el número a calcar, se limpiará la superficie, se frotará papel carbón sobre el número, se colocará un pedazo de cinta adhesiva invisible sobre el número presionando para que éstos se copien, de manera de distinguirse perfectamente, se retirará la cinta y se colocará en el formato que para éstos efectos se proporcionan.

Por lo general, el número de serie de la embarcación, se encuentra bajo relieve como parte integral del casco de la embarcación.

Es muy importante determinar el número de serie, ya que éstos identifican las embarcaciones fabricadas en Estados Unidos de América, las que a partir de 1972 se identifican con éstos números formado por 12 caracteres localizados en el casco en la parte trasera del lado derecho, cara exterior o mejor conocida como espejo. Por ejemplo:

abc 12345 a4 84
a.- Enero.
b.- Febrero.
c.- Marzo.

d.- Abril

e.- Mayo, etc.

Los primeros tres dígitos identifican la marca del fabricante.

Los otros cinco caracteres indican el número de serie progresivo.

Los últimos cuatro dígitos representan la fecha de fabricación de la embarcación.

El derogado Reglamento de la Ley del Registro Federal de Vehículos cita en la fracción IX del artículo 4º, el concepto de embarcación

*Embarcación: vehículo que navega por el agua, impulsado por uno o varios motores.*¹⁹⁷

Para la Ley de Navegación, embarcación es toda construcción destinada a navegar, cualquiera que sea su clase y dimensión.

En dicha definición a las embarcaciones se les consideraba como vehículos, aplicándose por consiguiente las disposiciones contenidas en la extinta Ley del Registro Federal de Vehículos y su Reglamento.

Las embarcaciones se clasifican de acuerdo a sus proporciones:

- Eslora.- Largo del casco de proa a popa.
- Manga.- Ancho del casco de babor a estribor.
- Puntal.- Altura del casco de la quilla a la borda.
- Peso.- Peso del casco sin motor o motores.

Los motores se clasifican conforme a su posición en:

- Dentro de la embarcación.- Dentro de Borda.
- Fuera de la embarcación.- Fuera de borda.

El tipo de propulsión:

- Impulsa.- Propela o hélice.
- Impulsa.- Turbina.

Los motores se identifican conforme a la marca, número de cilindros, capacidad en cm³, número de caballos de fuerza h.p. y el número de serie.

Otro de los actos de comprobación de la autoridad aduanera, se lleva a cabo a través de la glosa, es decir, la revisión posterior de la documentación presentada por el importador para las operaciones de comercio exterior mismas que por la celeridad que debe darse a éstas, impiden algunas veces una revisión mas a fondo de ciertos conceptos, tales como el valor, o la clasificación arancelaria que se declara, ya que, como se mencionó con antelación, el pedimento es una declaración del importador, misma que se acepta como verídica hasta en tanto no se encuentre falsedad. Esta información se verifica en la Unidad de Informática de la Aduana, misma que puede detectar presuntas infracciones, por lo que se dá aviso al Departamento Legal y al

Administrador de la Aduana, a fin de que se inicien los procedimientos aduaneros respectivos.

En caso de no detectar algún error u omisión, la Unidad de Informática transmite desde la aduana a la Administración Central de Informática Contabilidad y Glosa de la Administración General de Aduanas mediante el Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI), permitiendo cruces de información, a fin de detectar errores en el pedimento que inciden en la recaudación y que constituyen causales de infracciones aduaneras.

Estas facultades de revisión, en principio caducan a los 5 años, de conformidad con el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación.

Así, éstas infracciones que se pueden presentar en el reconocimiento aduanero, en el segundo reconocimiento, en la verificación de mercancías en transporte o en el ejercicio de las facultades de comprobación, que dan origen a la determinación de contribuciones se dividen en:

- a) Acciones y/u omisiones simples que no accionan el inicio de algún procedimiento, pero que violan alguna regla administrativa.
- b) Acciones y/u omisiones que no dan origen al Procedimiento Administrativo Materia Aduanera.
- c) Acciones y/u omisiones que dan origen al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.
- d) Acciones y/u omisiones que dan origen al Procedimiento de Cancelación de Patente de Agente o Apoderado Aduanal.

Estos procedimientos se analizarán en el siguiente tema.

3 PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS JURIDICOS ADUANEROS PARA LA DETERMINACION DE INFRACCIONES Y SANCIONES.

Para la aplicación de sanciones a los infractores, la ley Aduanera, intentando cubrir los requisitos de legalidad que debe tener todo proceso administrativo, prevé diversos procedimientos, mismos que tienen su origen desde las primeras legislaciones de comercio exterior.

La mas cercana es el ya abrogado Código Aduanero, que determinaba como infracción, en el artículo 553 *a toda violación a un precepto del Código, consistente en dejar de hacer lo que manda o en hacer lo que prohíbe.*

El numeral 598 fracción I, establecía que los jefes de las oficinas aduaneras instruirán el procedimiento administrativo observando las siguientes prevenciones:

1.- Si se trata de infracción que no sea contrabando, ni amerite mayor averiguación, a continuación del parte oficial que la establezca, el jefe de la oficina aduanera dictará su fallo precisando: lugar y fecha, si existe o no la infracción y, en su caso, precepto legal infringido, nombre del responsable, impuestos que deban cobrarse, su monto y persona que deba cubrirlos, monto de la multa que se imponga y de ser conmutable la pena de pecuniaria en corporal, se fijará la duración del arresto aplicable en defecto

de la multa, el precepto legal en que se funde la imposición de la misma y, el empleado que deba notificar la resolución.

2.- En las infracciones de contrabando y de tenencia ilegal de mercancía extranjera, así como las que ameriten averiguación, el procedimiento iniciará con el documento que acuse la infracción o establezca las presunciones de que ha existido. Si la instrucción obedece a denuncia y en ella ha pedido el denunciante que se guarde reserva de su nombre, la constancia fundamental de la apertura del expediente consistirá en copia autorizada de dicha denuncia, con la omisión del nombre del denunciante y de todas aquellas referencias que pudieran identificarle.

- El jefe de la oficina dictará el acuerdo de incoación y designará al empleado que deba fungir como secretario en los siguientes casos:
 - Cuando se trate de infracción infraganti.
 - Cuando funcionarios o empleados aduaneros les hagan conocer, en partes oficiales rendidos con motivo de su función, datos respecto de reales o presuntas infracciones.
 - Cuando medie denuncia.
 - Cuando por cualquier medio, el jefe de una oficina aduanera tenga noticia veraz de que se ha infringido o se pretende infringir el Código Aduanero y existen indicios suficientes para presumir la violación.

El Acuerdo de incoación será autorizado únicamente por el funcionario que lo dicte y contendrá, siempre que ello proceda, la determinación de todas las medidas necesarias para el resguardo de los intereses del erario federal.

- Se diligenciarán, las medidas propuestas para el aseguramiento del interés fiscal con anotación circunstanciada de los resultados que produzcan.
- Se tomará declaración a los aprehensores de las mercancías, a los descubridores de la infracción, a los presuntos responsables y a las demás personas cuyo testimonio sea necesario para el esclarecimiento de los hechos que se investiguen. Estas declaraciones, excepto las de los presuntos responsables, serán rendidas bajo la protesta legal y con apercibimiento de las penas en que se incurre por falso testimonio, en dicha diligencia se hará del conocimiento del presunto responsable que dispone de 15 días hábiles para ofrecer pruebas. En el caso de que en ese término no se ofrezcan, perderá el derecho para hacerlo y se le tendrá por conforme con los hechos o irregularidades que se le atribuyan. Se practicarán los careos a que dieron lugar las contradicciones que aparezcan en las declaraciones recibidas.
- Se practicarán todas las demás diligencias que tiendan a comprobar las circunstancias que guarden relación determinante con el caso a examen y que deban servir como fundamento de la resolución que en el recaiga, autorizándose la recepción de todas las pruebas eficaces que no sean contrarias a la moral o al orden público, así como las que promuevan los interesados y aun cuando algunos de estos medios probatorios no sea de los expresamente admitidos en derecho común.
- Las pruebas deberán ser ofrecidas por escrito, relacionándolas específicamente con cada uno de los puntos o casos controvertidos, con

sujeción a las reglas que se indican en la fracción VIII del numeral 598 del citado Código Aduanero.

- Concluido el término de ofrecimiento de pruebas, se procederá a su desahogo en un plazo que no excederá de sesenta días hábiles.
- Las resoluciones y acuerdos que se dicten durante la sustanciación del procedimiento bien sea en primera, segunda o única instancia, no admiten recurso alguno, excepto la revisión de oficio o a petición de parte (recurso de inconformidad) en el término de 15 días a partir de la notificación, ante la extinta Dirección General de Aduanas, o el recurso previsto en la Ley de Valoración Aduanera. En lo no previsto se estará a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación, y, en su efecto en el derecho común.
- Se ordenará, siempre que sea procedente la clasificación arancelaria y el avalúo de las mercancías o efectos comprendidos en el procedimiento nombrándose al efecto el vista o vistas que el jefe de la oficina señale.
- Se notificará la clasificación arancelaria, su inconformidad se substanciará a través de la prueba pericial.
- En todo procedimiento administrativo recaerá una resolución que deberá ser dictada y firmada por el jefe de la oficina aduanera. En el caso de contrabando, se consignarán los hechos al Ministerio Público Federal.

En el Código Aduanero el procedimiento previsto era taxativo, se previeron situaciones tales como el no poder utilizar abreviaturas en las diligencias, hasta la forma de remplazar una palabra asentada en el expediente por error.

Pero desde la aplicación de dicho Código, los procedimientos previstos, dependían del tipo de infracción que presuntamente se cometió.

Así, las infracciones se clasificaban en:

a) Leves o reglamentarias.- Son contravenciones a normas de procedimiento, cuyo daño se circunscribe a la fluidez de la actividad aduanera. Por ejemplo, la falta de una copia en la documentación presentada ante la aduana.

b) Graves.- Cuya violación causa un daño serio a las funciones ejercidas por la aduana. Por lo general hay dolo, o voluntad de evadir el impuesto o los controles económicos, sanitarios y/o demás restricciones o regulaciones arancelarias. Por ejemplo:

- 1.- El contrabando.
- 2.- La tenencia ilícita de mercancías.
- 3.- La inexacta declaración arancelaria descubierta con motivo de un segundo reconocimiento.
- 4.- La enajenación de mercancías importadas en franquicia sin el pago de impuestos.

El contrabando es de las infracciones la mas grave, y podría decirse que la única, ya que las otras tres mencionadas, no son mas que derivaciones de ella, lo que se explicará a continuación.

El contrabando en el Código Aduanero era la introducción de mercancías al país o la ilícita extracción del mismo, omitiendo el pago total o parcial de los impuestos, y/o sin el permiso de autoridad competente, así como la introducción o extracción de mercancías prohibidas a territorio nacional.

Pero, para estar en posibilidades de poder sancionar a los infractores que habiendo introducido al país mercancías extranjeras éstas eran descubiertas en el interior del territorio nacional, se buscó una salida jurídica, ya que los infractores por lo general negaban el hecho de la introducción, siendo jurídicamente imposible demostrar dicha *introducción*, misma que si la autoridad no detenía *in fraganti* a los contrabandistas, bastaba con la manifestación de éstos ante la autoridad, de que dicha mercadería había sido adquirida mediante una compraventa a un desconocido, para que el procedimiento se instruyese y resolviere contra *persona desconocida* sin estar en posibilidades de sancionar al verdadero infractor, por lo que fué necesario que la legislación aduanera contemplase la hipótesis prevista para el hecho de poseer mercancía extranjera sin acreditar su legal estancia o tenencia, teniendo las mismas sanciones que las del contrabando, por lo que ya no era necesario demostrar la introducción de mercancía, por lo que se tipificó la infracción de *Tenencia ilegal de mercancía extranjera*, que aunque, nunca tuvo ese nombre específico, en el argot aduanero se denominó así a quien enajenara, comerciara, adquiriera o tuviera en su poder por cualquier título mercancías extranjeras, sin comprobar su legal estancia en el país, estableciéndose así una sanción para una conducta hasta entonces prácticamente impune. Esta infracción estuvo prevista en el artículo 553 Bis del Código Aduanero.

Con respecto a la Inexacta declaración Arancelaria de las Mercancías con perjuicio para el Fisco Federal, descubierta en el segundo reconocimiento, en el segundo párrafo de la fracción XXIV del artículo 628 del Código Aduanero, establece una sanción muy severa equivalente a una multa igual a tres tantos del impuesto omitido, así como sanciones al vista que hubiere practicado el reconocimiento en la operación de que se trate y al Agente Aduanal que haya intervenido por las mismas razones.

Aquí se menciona la figura del Agente Aduanal, que en éste tema, nos interesa en cuanto a que desde el Código Aduanero se estableció un procedimiento administrativo para la cancelación de su patente .

En el artículo 720 del citado Código de la materia, se enumeraba 16 causales de cancelación de patente, mismas que ameritaban la inmediata suspensión en funciones del agente aduanal, entre tanto se dictaba la resolución procedente, en términos del numeral 721.

Así, la cancelación de patente se efectuaba mediante un procedimiento sumario en la Dirección de Aduanas con audiencia del interesado, dictando la Secretaría de Hacienda el acuerdo correspondiente. En caso de que se

emitiera la cancelación, el acuerdo respectivo se comunicaba a la aduana para que ésta procediera a su notificación.

En éste procedimiento a diferencia de los anteriores en el Código Aduanero, no se establecía términos, plazos, o periodos de prueba, únicamente una audiencia con la cual se daba cumplimiento a la garantía constitucional del mismo nombre.

En el numeral 614 fracción I del citado Código, se otorgaba la facultad expresa a la entonces Dirección General de Aduanas para revisar de oficio las resoluciones de primera instancia dictadas por las aduanas, a fin de confirmar, revocar y dictar una nueva resolución, observar a las aduanas los errores y unificar criterios para mantener el cumplimiento estricto del Código y la uniformidad en su interpretación.¹⁹⁸

La revisión de oficio de los procedimientos administrativos de investigación, consistía en la verificación del expediente administrativo, desde el parte de novedades o el documento por el cual se motivó la instrucción del procedimiento, hasta los acuerdos de incoación, los interlocutorios, así como la clasificación arancelaria y resolución, a fin de que éstos se encuentren debidamente fundados y motivados. Asimismo valoraba las pruebas documentales aportadas por el presunto infractor a fin de determinar si la resolución emitida se encontraba conforme a derecho.

Se revisaba que el procedimiento se hubiese ajustado a las formalidades establecidas en el Código Aduanero, así como en las disposiciones supletorias.

De ésta forma, con la revisión de oficio, los contribuyentes no quedaban a expensas del criterio o subjetividad del personal de una aduana, puesto que al existir ésta figura, la autoridad tenía muy pocas oportunidades de ser injusto, o, al contrario, de dictar una resolución absolutoria cuando esto no era así, por actos de corrupción, recomendaciones, o razones amistosas, ya que dicha resolución tenía que ir avalada documentalmente.

En la Ley Aduanera de 1982, se estableció procedimientos similares a los del Código Aduanero, para las infracciones leves y graves. Pero se derogó la revisión de oficio, ya que se consideró que si el infractor consideraba que se había emitido una resolución injusta, éste tenía los recursos administrativos previstos en el Código Fiscal para combatirla, y no, la misma autoridad aduanera se exhibía, al determinar que una resolución de las aduanas carecía de fundamentación y motivación, poniendo en entredicho la profesionalización de toda la institución.

En cuanto a las infracciones leves, no se respetaba el derecho de audiencia, únicamente se imponía el crédito fiscal correspondiente, y el contribuyente tenía que cubrirlo, en caso de que no estuviese de acuerdo, podría hacer valer su inconformidad mediante el recurso administrativo respectivo.

Para las infracciones graves en el caso de las mercancías, se preveía el Procedimiento Administrativo de Investigación y Audiencia.

¹⁹⁸ ACOSTAR, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Op. Cit. p. 404

En el caso de las infracciones graves relacionadas con vehículos, se tramitaba el Procedimiento Administrativo de Investigación, similar al anterior.

A partir de que se abrogó la Ley y el Reglamento del Registro Federal de Vehículos el 28 de diciembre de 1989, la Ley Aduanera unificó mediante el término mercancía a éstas y a los vehículos, por lo que en consecuencia el procedimiento para las infracciones graves, cometidas mediante vehículos o mercancías, era el mismo: el Procedimiento Administrativo de Investigación y Audiencia.

Actualmente dicho Procedimiento se denomina Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

De ésta forma, se puede observar que depende de la presunción del tipo de infracción cometida es el procedimiento a seguir, así, se distinguen las infracciones leves de las graves.

Se definen como infracciones simples a los actos u omisiones del particular que tienen como consecuencia dejar de hacer lo que la ley fiscal ordena o efectúa lo que la misma prohíbe, sin que esto pueda traer consigo la evasión de créditos fiscales.¹⁹⁹

También se conceptúan como *los actos u omisiones del contribuyente que puede o no traer consigo la evasión de los impuestos o requisitos al comercio exterior, siendo siempre su sanción multa pecuniaria y no rebasando su aplicación la esfera administrativa de la autoridad aduanera.*²⁰⁰

Por ejemplo la infracción relacionada con el uso indebido de gafetes de identificación, o las relacionadas con la seguridad o integridad de las instalaciones aduaneras. Las relacionadas con el destino de las mercancías (artículo 182 de la Ley Aduanera); las relacionadas con la presentación de documentación y declaraciones (184 de la Ley Aduanera), por ejemplo no declarar en la aduana de entrada al país, que llevan consigo cantidades en efectivo o en cheques, o una combinación de ambas, superiores al equivalente en la moneda o monedas de que se trate a diez mil dólares de los Estados Unidos de América, su sanción es una multa de 10% al 20% de la cantidad excedente, sin que dicha multa exceda a dos mil dólares de los Estados Unidos de América. Sobre éste punto quisiera aclarar que el Código Fiscal de la Federación contempla en el artículo 105 fracción XI segundo párrafo, a la omisión de declaración en la aduana de entrada al país de cantidades mayores a veinte mil dólares de los Estados Unidos de América, en efectivo, cheques, o una combinación de ambas, con una sanción similar a las penas del contrabando, con una penalidad de tres meses a seis años de prisión. En caso de que se dicte sentencia condenatoria por autoridad competente respecto a la comisión del delito, el excedente de la cantidad pasará a propiedad del fisco federal, excepto que dicha persona demuestre el origen lícito de los recursos. Prosiguiendo con las infracciones leves, se consideran a las relacionadas también, con el control, seguridad y manejo de las mercancías de comercio

¹⁹⁹ MARGAIN M. Emilio - Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Op. Cit. p. 314.

²⁰⁰ CARVAJAL C. Máximo Derecho Aduanero. Op. Cit. p. 399.

exterior, las relacionadas con la clave confidencial de identidad, las relacionadas con la seguridad e integridad de las instalaciones aduaneras. En cuanto a las multas impuestas con fundamento en el artículo 185 de la Ley Aduanera, la Segunda Resolución de modificaciones a la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior para 1997, establece en la regla 2.3.1, la aclaración a los contribuyentes, mismo que puede promoverse directamente ante la autoridad aduanera que impuso la sanción o ante la Administración Local de Recaudación que les haya notificado la resolución, en el plazo y formas señalados en el artículo 33-A del Código Fiscal de la Federación.

En cuanto a las Infracciones Graves, éstas se definen como *las que con pleno conocimiento volitivo de las personas, transgreden ordenamientos legales con el propósito de causarle un perjuicio pecuniario al fisco o eludir las restricciones o prohibiciones impuestas por las autoridades a las mercancías de comercio exterior, con el fin de proteger la economía nacional y a la sociedad. Su castigo consiste en sanción administrativa y privación de la libertad rebasando siempre el ámbito de la autoridad aduanera por la denuncia, declaratoria de perjuicio o querrela que se formula para que se solicite ante la autoridad judicial el ejercicio de la acción penal*²⁰¹.

Margáin Manatou las define como *los actos u omisiones del particular que traen o pueden traer consigo la evasión de créditos fiscales*.²⁰²

De tal forma, que las infracciones graves, en nuestra actual legislación aduanera son:

a) **Infracciones relacionada con la importación y exportación.**

Esta infracción conocida hasta 1989 como contrabando, cambió de nombre, en virtud de que el Código Fiscal de la Federación previó con esa denominación al contrabando, como delito fiscal, desatando una polémica doctrinal en cuanto a la inconstitucionalidad de un doble procedimiento sobre un mismo acto, considerándose violado el artículo 23 constitucional que ordena que *nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene*.

El Artículo 176 de la Ley Aduanera establece la comisión de la infracción a la importación o exportación a quien introduzca al país o extraiga de él mercancías, omitiendo el pago total o parcial de los impuestos o, en su caso de las cuotas compensatorias. Sin permiso de autoridad competente, o sin el descargo en el pedimento con firma electrónica o cualquier otra regulación o restricción no arancelaria. Cuando su importación o exportación esté prohibida, cuando se ejecuten actos idóneos inequívocamente dirigidos a realizar las operaciones a que se refieren las fracciones anteriores, si éstos no se consuman por causas ajenas a la voluntad del agente. Cuando se internen mercancías extranjeras procedentes de la franja o región fronteriza al resto del territorio nacional en cualquiera de los casos anteriores. Cuando se extraigan o se pretendan extraer mercancías de recintos fiscales o

²⁰¹ CARVAJAL C. Máximo. Derecho Aduanero. Op. Cit. p. 405

²⁰² MARGAIN M. Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario. Op. Cit. p. 314.

fiscalizados sin que hayan sido entregadas legalmente por la autoridad o por las personas autorizadas para ello.

b) Equiparable a las infracciones a la importación o exportación.-

Artículo 177 de la Ley Aduanera. Se presumen cometidas las infracciones establecidas por el artículo 176 cuando: Se descarguen subrepticamente mercancías extranjeras de los medios de transporte. Una aeronave con mercancía extranjera aterrice en lugar no autorizado para el tráfico internacional, excepto por causa de fuerza mayor así como cuando se efectúe un transbordo entre dos aeronaves con mercancía extranjera, sin haber cumplido los requisitos previstos en el artículo 13 de la Ley Aduanera. Las mercancías extranjeras en tránsito internacional por territorio nacional, se desvíen de las rutas fiscales determinadas por la Secretaría. Se introduzcan o extraigan del país mercancías ocultas o con artificio tal que su naturaleza pueda pasar inadvertida, si su importación o exportación está prohibida o restringida o por la misma deban pagarse los impuestos al comercio exterior. Se introduzcan o extraigan del país mercancías ocultas o con artificio tal que su naturaleza pueda pasar inadvertida, si su importación o exportación está prohibida o restringida o por la misma deban pagarse los impuestos al comercio exterior. Se introduzcan al país mercancías o las extraigan del mismo por lugar no autorizado. Se encuentren en la franja o región fronteriza del país, mercancías que deban llevar marbetes o sellos y no los tengan. Se encuentren fuera de la franja o región fronteriza del país, mercancías que lleven los marbetes o sellos. Tratándose de mercancías susceptibles de ser identificadas individualmente, no se consigne en el pedimento, en la factura, en el documento de embarque o en relación que en su caso se haya anexado al pedimento, los números de serie, parte, marca, modelo o, en su defecto, las especificaciones técnicas o comerciales necesarias para identificar las mercancías y distinguirlas de otras similares cuando dichos datos existan. Esta presunción no será aplicable en los casos de exportación, salvo tratándose de mercancías importadas temporalmente que retornen en el mismo estado o que se hubieran importado mediante depósitos en cuentas aduaneras. Se exhiban para su venta mercancías extranjeras sin estar importadas definitivamente o sujetas al régimen de depósito fiscal, con excepción de muestras o muestrarios destinados a dar a conocer mercancías que se hubieran importado temporalmente. Las mercancías extranjeras destinadas al régimen de depósito fiscal no arriben en el plazo autorizado al almacén general de depósito o a los locales autorizados. Cuando en el retorno o exportación de mercancías, el resultado del mecanismo de selección aleatoria hubiera determinado reconocimiento aduanero, y no se pueda llevar a cabo éste por no encontrarse las mercancías en el lugar señalado para tal efecto.

c) La enajenación, comercio, adquisición o tenencia por cualquier título de mercancías extranjeras, sin comprobar su legal estancia en el país.-

Artículo 179 de la Ley Aduanera. No se aplican sanciones, por lo que se refiere a éste apartado, en lo referencia a la mercancía de uso personal del infractor, tales como alimentos y bebidas que consuma y ropa con la que se vista. Cosméticos, productos sanitarios y de aseo, lociones,

perfumes y medicamentos que utilice. Así como artículos domésticos para su casa habitación.

Estas infracciones previstas en los artículos 176, 177 y 179 de la Ley Aduanera, se consideran como graves y su sanción está prevista en el 178 de la mencionada Ley Aduanera, misma que consisten en multas del 130% al 150% de los impuestos al comercio exterior omitidos, y si es cometida por pasajeros, se podrá elevar de un 100% a un 300% del valor comercial de las mercancías, excepto cuando éste solicite a la autoridad aduanera practique el reconocimiento aduanero, caso en el cual, la multa será del 70% al 100% del valor comercial de la mercadería.

Multa del 30% al 50% del valor comercial de los vehículos, cuando no se haya obtenido el permiso de autoridad competente.

Multa del 79% al 100% del valor comercial de las mercancías cuando su importación o exportación esté prohibida.

Siempre que no se trate de vehículos, multa del 70% al 100% del valor comercial de las mercancías cuando no se compruebe el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias, inclusive cuotas compensatorias.

Las mercancías además pasarán a ser propiedad del Fisco Federal en los casos en que no se haya obtenido el permiso de autoridad competente, cuando no acredite el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias o las cuotas compensatorias, cuando su importación o exportación esté prohibida, así como cuando no se acredite con la documentación aduanal correspondiente que se sometieron a los trámites del despacho aduanero para su introducción al territorio nacional, considerándose dentro de éste supuesto a las mercancías que se presenten ante el mecanismo de selección aleatoria sin pedimento, cuando éste sea exigible o con un pedimento que no corresponda para realizar el despacho de las mismas, salvo que se demuestre que el pago correspondiente se efectuó con anterioridad a la presentación de las mercancías.

En el caso de que exista imposibilidad material para que las mercancías pasen a propiedad del Fisco Federal, el infractor deberá pagar adicionalmente a la multa, el importe del valor comercial de las mercancías en territorio nacional al momento de su aplicación.

Este breve panorama respecto a las infracciones leves y graves, es necesario mencionarlo en cuanto a que los procedimientos aduaneros se encuentran en función de la presunta infracción cometida, de tal forma que si una mercancía no comprueba, por ejemplo, el cumplimiento de requisitos no arancelarios tales como el certificado de salud, por su gravedad, la ley aduanera ordena en la fracción III del artículo 151 el secuestro administrativo de ésta y en consecuencia el inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera.

La Ley Aduanera, prevé 5 procedimientos para la determinación de infracciones y sanciones:

- a) El previsto para las Multas Simples.
- b) Procedimiento de Determinación de Contribuciones.
- c) Procedimiento de Suspensión y Cancelación de Agente Aduanal.
- d) Procedimiento de Suspensión y Cancelación de Apoderado Aduanal.
- e) Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

A. EL PREVISTO PARA LAS MULTAS SIMPLES.

Uno de los procedimientos establecidos en la Ley Aduanera mediante el cual se procede a la imposición de sanciones pecuniarias, es derivado de los hechos u omisiones que no dan origen ni al procedimiento administrativo de determinación de contribuciones ni al procedimiento administrativo en materia aduanera, siendo su fundamento legal el artículo 46 de la Ley Aduanera el cual establece que cuando las autoridades aduaneras con motivo de la revisión de los documentos presentados para el despacho de las mercancías, o los presentados en el reconocimiento aduanero o en el segundo reconocimiento, tengan conocimiento de cualquier irregularidad, deberán levantar un acta circunstanciada, en la cual se establecerán los hechos u omisiones observados, asentando las irregularidades que se observen del dictamen aduanero.²⁰³

De ésta forma, éste procedimiento tiene su origen únicamente en el reconocimiento o segundo reconocimiento aduanero, es decir, no puede iniciarse cuando es consecuencia de otros actos de comprobación diversos a los antes señalados, de tal forma que las infracciones que se pueden presentar en el reconocimiento y que dan origen a la imposición de multas simples mediante éste procedimiento son las establecidas en la Ley Aduanera en los artículos:

- 184 relativo a la comisión de infracciones relacionadas con la obligación de presentar documentación y declaraciones.
- 186, respecto a las infracciones de control, seguridad y manejo de *mercancías de comercio exterior*.
- 188, infracciones relacionadas con la clave confidencial de identidad, utilizando una equivocada o que haya sido revocada o cancelada.
- 190, infracciones relacionadas con el uso indebido de gafetes de identificación en los recintos fiscales.
- 192 o infracciones relacionadas con la seguridad o integridad de las instalaciones aduaneras.

En los casos anteriores, se cita al presunto infractor para que comparezca ante el Administrador de la Aduana dentro de las veinticuatro horas siguientes al hecho, a efecto de que manifieste lo que a su derecho convenga, y si el Administrador de la Aduana considera cometida la infracción se procederá a la imposición de la multa misma que deberá estar debidamente fundada y motivada; lo anterior se notificará a los responsables para que realicen el pago correspondiente, hecho lo cual se archivará el expediente como asunto concluido.

En el párrafo anterior, se hace una referencia al acta circunstanciada en la que la persona que efectuó dentro del despacho aduanero, el reconocimiento o segundo reconocimiento, detecta alguna irregularidad o las irregularidades que contravienen la Ley de la materia, estableciendo la

²⁰³ Ley Aduanera y su Reglamento '98. Ediciones Fiscales ISEF, S A. Quinta edición. 1998. P. 45.

obligación por parte del personal aduanero, de reportarlas en forma escrita y describir los hechos que constituyen la presunta infracción del contribuyente.

Esta acta circunstanciada se remite al área legal de la aduana, para que dictaminen el tipo de violación cometida a la norma aduanera, por lo que en el caso de que no existan contribuciones o documentación omitidas que no impliquen la comisión de otra infracción específicamente o restricciones y regulaciones arancelarias no acreditadas, se establece mediante un acta circunstanciada, la infracción que se tipifica, imponiéndose la sanción y notificándose en ese mismo acto al importador o a su agente o apoderado aduanal, quien de conformidad con el artículo 41 de la Ley Aduanera, es representante legal del importador y exportador, tratándose, entre otros supuestos, de las notificaciones que deriven del despacho aduanero.

El área legal, con base en el acta circunstanciada, que hace las veces de parte y con las manifestaciones y alegatos presentados por el contribuyente, elaborará un proyecto de resolución que someterá a aprobación del Administrador de la Aduana, misma que firmará, determinando al sujeto responsable, la infracción cometida así como la multa aplicable.

Este proyecto contiene la competencia del administrador de la aduana de la circunscripción territorial, para imponer infracciones y sanciones, se relatan los hechos motivo de la infracción, se enumera y describen la documentación presentada para el despacho aduanero, número de operación y demás información, citando los artículos de la Ley Aduanera infringidos correlacionándolos con la multa respectiva así como los alegatos del presunto infractor.

Una vez aprobada esta resolución, se procede a notificarla al responsable, ya sea el importador o su agente o apoderado aduanal, a fin de que proceda a su pago. En caso de que no esté conforme, puede solicitar la aclaración prevista en el artículo 33-A del Código Fiscal de la Federación en correlación con la Regla 2.3.1 de la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior para 1997, o tiene 45 días para impugnarla por medio del recurso de revocación establecido en el Código Fiscal de la Federación, de conformidad con lo previsto en el artículo 203 de la Ley Aduanera.

En éste procedimiento, la mercancía no puede ser retenida, por lo que debe ser entregada a su legítimo propietario o a su representante legal, independientemente de que la multa sea cubierta o se garantice. Esta situación es lo que al importador le interesa: disponer de su mercancía inmediatamente, por lo que si éste proceso viola o no la garantía de audiencia, por lo pronto, ya tiene su mercancía, y, posteriormente decidirá cubrir o no el crédito fiscal o interponer o no los medios de defensa respectivos, situación que en la práctica son muy pocos los que se inconforman.

Lo que se acaba de describir, es un procedimiento que cumple mínimamente con la garantía constitucional de audiencia, toda vez que el hecho de escuchar al presunto infractor en el momento mismo de la

notificación, sin que se dé un período mayor de pruebas y alegatos, deja al contribuyente en estado de indefensión, quien muchas veces no está preparado para acreditar legalmente lo solicitado por la autoridad aduanera en un término de 24 horas, que en la práctica se reduce a unos minutos. Pero la premura del importador por su operación de comercio exterior, hace pasar por alto éstos hechos, sin importarles pagar una pequeña multa y deshacerse del problema, que interponer un juicio de amparo o promover el recurso de revocación, situación que saldría en algunos casos mas costosa. Existen multas en la Ley Aduanera que varían de \$250.00 por pedimento, en el caso de presentar documentos con datos omitidos, inexactos o falsos, que alteren la información estadística y que no impliquen la comisión de otra infracción prevista en la Ley Aduanera, hasta de \$15,000.00 (Quince mil pesos 00/100M:N) por efectuar trámites realizados en el despacho aduanero en recintos fiscales, portando un gafete para visitante.

La autoridad aduanera podría alegar que éste "procedimiento" agiliza enormemente el despacho aduanero, ya que si se procediese a la notificación del acta circunstanciada, a esperar un período probatorio, a la valoración de las pruebas y emitir resolución, se perdería mucho tiempo, que para los importadores resultaría contraproducente.

Pero la agilización aduanal no es excusa para "apenas" cubrir un precepto constitucional, por lo que para imponer cualquier infracción o sanción por mínima que sea, debe efectuarse a través de un procedimiento que reúna los requisitos citados en dicho tema. Sugiriéndose diseñar un procedimiento expedito pero legal, dando al importador la opción de un período mayor de pruebas y alegatos.

Actualmente la resolución que determinan la imposición de multas simples reúnen los siguientes requisitos:

Nombre y domicilio del infractor.

La autoridad que emite el acto.

El fundamento legal de actuación de la autoridad, competencia, jurisdicción y facultades para actuar y emitir el acto.

Relatar los hechos que constituyen la presunta conducta infractora.

Especificar cada uno de los supuestos que constituyen las normas violadas.

Señalar la infracción vinculándola con la conducta del infractor.

Mencionar la sanción aplicable.

Especificar el fundamento legal de la multa.

Señalar el plazo de 45 días para inconformarse o cubrir el pago de la multa.

Deberá ir firmada autógrafamente por el administrador de la aduana.

Una vez notificada la resolución, en términos del Código Fiscal de la Federación, y, en caso de que no se hubiese cubierto el pago de la multa, se remitirá el expediente a la Administración Local de Recaudación de la circunscripción para que proceda a su cobro, mediante el procedimiento administrativo de ejecución, dentro de los plazos legales previstos.

En ésta especie de procedimiento sumario, es notorio que no se cumplen con las formalidades de cualquier proceso administrativo, ya que son los

mismos importadores, los que por la premura del tiempo, el cual en materia de comercio exterior es crucial ya que puede ser causa de pérdidas económicas por el retraso de la llegada de una mercancía a su destino final, prefiriendo el contribuyente pagar una pequeña multa, sea o no justa, con tal de que se finiquite cuanto antes los trámites ante la aduana.

La imposición de infracciones simples, no tiene ningún procedimiento específico previsto en la Ley, es por costumbre jurídica que se efectúa de la forma antes señalada, pero hasta la fecha, las diversas asociaciones de importadores no han sugerido se implemente un procedimiento específico para ésto, por lo que la autoridad, tampoco está preocupada por solucionar ésta situación. Incluso existe criterio de la Administración Central de lo Contencioso de la Administración General Jurídica de Ingresos, en el sentido de que el hecho de notificar al infractor la multa, sin que se le escuche y venza en juicio, cubre el requisito de legalidad, ya que tiene 45 días para interponer el recurso administrativo respectivo, posterior a la notificación.

Este criterio viola a todas luces, lo que hemos mencionado acerca de las garantías constitucionales.

Las Aduanas, están facultadas para emitir éste tipo de resoluciones sumarias, así como notificarlas de conformidad con el artículo 42 fracción XI del Reglamento Interior del SAT.

En cuanto a su ejecución, como ya se mencionó, son las Administraciones Locales de Recaudación, las encargadas de cobrar el crédito fiscal correspondiente, en términos del numeral 41 fracción XI.

B. PROCEDIMIENTO DE DETERMINACION DE CONTRIBUCIONES OMITIDAS

El segundo de los procedimientos administrativos previstos en la Ley Aduanera es el contenido en el artículo 152 de la Ley Aduanera que cita: En los casos en que con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento, de la verificación de mercancías en transporte o del ejercicio de las facultades de comprobación, en que proceda la determinación de contribuciones omitidas y no sea aplicable el artículo 151 de ésta Ley, las autoridades aduaneras procederán a su determinación, sin necesidad de sustanciar el procedimiento establecido en el artículo 150 de esta Ley.²⁰⁴

Aquí se mencionan, precisamente las cuatro actividades aduaneras de comprobación que se describieron anteriormente, por lo que si al efectuarlas se descubren o detectan conductas que se tipifiquen en algunas de las infracciones previstas en la Ley Aduanera por las cuales sean determinables contribuciones, y, siempre que no amerite el embargo precautorio de las mercancías, se estará al procedimiento previsto en el citado numeral 152 de la Ley Aduanera.

²⁰⁴ Ley Aduanera.- Op. Cit. p. 81.

La Ley Aduanera especifica los casos en los cuales es procedente el embargo precautorio de las mercancías, mismos que se encuentran previstos en el numeral 151 de la Ley Aduanera:

Artículo 151. Las autoridades aduaneras procederán al embargo precautorio de las mercancías y de los medios en que se transporten, en los siguientes casos:

- I. Cuando las mercancías se introduzcan a territorio nacional por lugar no autorizado.
- II. Cuando se trate de mercancías de importación o exportación prohibida o sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias a que se refiere la fracción II del artículo 176 de esta Ley y no se acredite su cumplimiento o, en su caso, se omita el pago de cuotas compensatorias.
- III. Cuando no se acredite con la documentación aduanera correspondiente, que las mercancías se sometieron a los trámites previstos en esta Ley para su introducción al territorio nacional. En el caso de pasajeros, el embargo precautorio procederá solo respecto de las mercancías no declaradas, así como del medio de transporte, siempre que se trate de vehículo de servicio particular, o si se trata de servicio público, cuando esté destinado a uso exclusivo del pasajero o no preste el servicio normal de ruta.
- IV. Cuando con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, se descubran sobrantes de mercancías en más de un 10% del valor total de lo declarado en la documentación aduanera que ampare las mercancías.
- V. Cuando se introduzcan dentro del recinto fiscal vehículos de carga que transporten mercancías de importación sin el pedimento que corresponda para realizar el despacho de las mismas.

Precisamente en las fracciones del presente artículo, se encuentran algunos de los conceptos expuestos con anterioridad en el Capítulo II, siendo indispensable el conocimiento mínimo de éstos, para estar en posibilidades de aplicar el procedimiento administrativo que le corresponde a la presunta infracción cometida.

En éste caso, mercancía, contribuciones al comercio exterior, cuotas compensatorias, restricciones y regulaciones no arancelarias, son nociones fundamentales en el manejo de los procedimientos aduaneros.

El artículo 10 de la Ley Aduanera, señala que la entrada o salida de mercancías del territorio nacional, deberá efectuarse por lugar autorizado, en día y hora hábil. Siendo las aduanas, y secciones aduaneras, establecidas en el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, artículo 42 Apartado B, los lugares autorizados; asimismo el Anexo 4 de la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior para 1997 (establece el horario de las aduanas y secciones aduaneras) y el Acuerdo que establece la circunscripción territorial de las unidades orgánicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de diciembre de 1996.

De esta forma, la fracción I, se refiere al hecho de detectar in fraganti la entrada a territorio nacional de mercancías por un lugar que no sea el señalado en los citados ordenamientos legales, para que la autoridad proceda al embargo precautorio de éstas.

Las otras fracciones ya se comentaron cuando se establecieron las regulaciones y restricciones no arancelarias, así como la documentación exigible para comprobar la legal internación, tenencia o estancia de las mercancías.

Una vez detectada la existencia de contribuciones omitidas, por las cuales no se decretó el embargo precautorio de las mercancías, se procederá a respetar el derecho de audiencia del presunto infractor y se le dará a conocer por escrito los hechos u omisiones que impliquen la omisión de contribuciones, es decir el acta circunstanciada que se haya levantado al respecto, conteniendo la información asentada en el parte de novedades, o el acta de verificación y deberá señalarse al interesado el plazo de 10 diez días para ofrecer las pruebas y alegatos que a su derecho convengan.

Dicho plazo, se computará en términos de lo señalado en el Código Fiscal de la Federación en sus artículos 255 Y 258.

La autoridad aduanera efectuará la determinación de contribuciones en un plazo de cuatro meses, contados a partir de la notificación del acta.

Dicha determinación de contribuciones se realiza por medio de una resolución, la cual debe contener los siguientes rubros:

Nombre del Contribuyente, domicilio fiscal y el agente aduanal y domicilio.
La autoridad que emite el acto.

El fundamento legal de actuación de la autoridad.

Describir los hechos que dieron origen al inicio del acta y que constituyen la conducta antijurídica.

Señalar la infracción aplicable, relacionándola con los hechos.

Desglosar las contribuciones y, en su caso, cuotas compensatorias omitidas.

Mencionar cada supuesto que constituye una hipótesis legal in incumplido.

Señalar expresamente el plazo de diez días para la presentación de pruebas y alegatos.

Señalar al responsable de la infracción, y, al responsable solidario, si es que lo hay, en el caso de resoluciones condenatorias.

En el caso de que el interesado presente pruebas legales que desvirtúen la infracción, el administrador de la aduana emitirá la resolución por la que se especifique que no se cometió infracción alguna, por lo que no es aplicable la sanción respectiva o resolución absolutoria.

En el supuesto de que el contribuyente no desvirtúe la infracción, el administrador de la aduana dictará resolución que contenga el crédito fiscal fincado.

Las aduanas son las unidades administrativas competentes para emitir éste tipo de resoluciones de conformidad con el artículo 42 Apartado A, fracción XXIX del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria que cita:

Artículo 42.- Compete a las Aduanas dentro de la circunscripción territorial que a cada una le corresponda:...A. Ejercer las facultades

siguientes:...XXIX.- Sustanciar y resolver el procedimiento relacionado con la determinación de contribuciones omitidas en los casos en que no proceda el embargo precautorio de las mercancías...”

La ejecución de dicha resolución se efectuará por medio de la Administración Local de Recaudación, de conformidad con el artículo 41 apartado A, fracciones X y XI del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

En éste procedimiento, el presunto infractor, puede disponer de la mercancía, toda vez que no se procedió a su embargo precautorio, y por ningún motivo se le retendrá, a éste respecto, se emitió el telex circular número 2119 de fecha 14 de febrero de 1995 de la Administración General de Aduanas que a la letra cita:

Cuando la autoridad aduanera imponga multas por infracciones derivadas del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento, de la verificación de mercancías en transporte o del ejercicio de las facultades de comprobación, en las que no se apliquen los artículos correspondientes al embargo precautorio de las mercancías, omitirán retener éstas por el solo hecho de que el agente o apoderado aduanal no se haya notificado o no haya pagado dicha multa; por lo que, en este caso deberán entregar de inmediato dicha mercancía.

Asimismo, cuando la autoridad aduanera detecte en la práctica del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento, de la verificación de mercancías en transporte o del ejercicio de las facultades de comprobación en los que proceda la determinación de créditos fiscales y, no sea aplicable el artículo del embargo precautorio, omitirán retener o secuestrar la mercancía, procediendo a determinar los créditos fiscales que correspondan, en términos del artículo 121-B ²⁰⁵de la Ley Aduanera, procederá de inmediato a notificar al infractor la resolución provisional, y hecho lo anterior procederá a liberar el embarque.

El artículo 180 del Reglamento de la Ley Aduanera, ordena que la resolución definitiva deberá dictarse en un plazo que no excederá de cuatro meses contados a partir de la notificación de dicha acta.

En los casos en que con motivo de la verificación de mercancías en transporte, autoridades aduaneras distintas de la aduana detecten la omisión de contribuciones o cuotas compensatorias, esas autoridades levantarán el acta circunstanciada a que se refiere el artículo 152 de la Ley Aduanera, y efectuarán la determinación definitiva en un plazo que no excederá también de cuatro meses.

En éste caso otra autoridad competente distinta de la aduana para la verificación de mercancías en transporte, como ya se mencionó, es la Administración General de Auditoría Fiscal, la Administración General de Aduanas y las Administraciones Locales de Auditoría.

C. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE SUSPENSION Y CANCELACION DE PATENTE DE AGENTE ADUANAL.

²⁰⁵ Actualmente, es el artículo 152 de la Ley Aduanera.

A lo largo del presente trabajo, se ha nombrado constantemente una figura indispensable en las operaciones de comercio exterior: el agente aduanal. Es esencial su actuar en el despacho aduanero, considerándose para la Ley Aduanera, como representante legal del importador y/o exportador, con una serie de derechos y obligaciones consignadas en dicha ley.

El importador se encuentra a merced de ésta persona, de tal forma que si el despacho aduanero se efectúa con errores u omisiones, esto repercute en la economía del contribuyente que confía en la capacidad y conocimientos de su agente aduanal, es por ésta razón, que la Administración General de Aduanas vigila constantemente la buena actuación de éstos profesionales del comercio exterior para que cumplan con su cometido.

El concepto de agente aduanal se encuentra en el artículo 159 de la Ley Aduanera, señalándolo, como la persona física autorizada por la Secretaría de Hacienda, mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías, en los diferentes regímenes aduaneros previstos en la Ley de la materia.

Para obtener dicha patente, se requiere:

- 1.- Ser mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos.
- 2.- No haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito doloso, ni haber sufrido la cancelación de su patente, en caso de haber sido agente aduanal.
- 3.- Gozar de buena reputación personal.
- 4.-No ser servidor público excepto tratándose de cargos de elección popular.
- 5.-No tener parentesco por consanguinidad en línea recta sin limitación de grado y colateral hasta el cuarto grado, ni por afinidad, con el administrador de la aduana de adscripción de la patente.
- 6.-Tener título profesional o su equivalente en los términos de la ley de la materia.
- 7.-Tener experiencia en materia aduanera, mayor de tres años.
- 8.-Exhibir constancia de su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes.
- 9.-Aprobar el examen psicotécnico que practiquen las autoridades aduaneras.

Una vez cubiertos los requisitos, la Secretaría otorgará la patente al interesado en un plazo no mayor de cuatro meses.

La patente es personal e intransferible. Asimismo, la Secretaría podrá expedir a petición del interesado, patentes de agente aduanal que legitimen a su titular para promover únicamente el despacho de mercancías cuyas fracciones arancelarias se autoricen en forma expresa.

Los agentes aduanales actúan únicamente ante la aduana para la que se expidió la patente, sin embargo podrá promover ante otras el despacho para el régimen de tránsito interno, cuando las mercancías vayan a ser o hayan sido sometidas a otro régimen aduanero en la aduana de su adscripción. Podrán actuar en aduanas distintas a las de su adscripción, si el agente aduanal constituye una sociedad entre otros agentes aduanales.

Las obligaciones del agente aduanal se encuentran tipificadas en el artículo 162 de la Ley Aduanera, que a la letra cita:

En los trámites o gestiones aduanales, actuar siempre con su carácter de agente aduanal.

Realizar el descargo *total o parcial* en el medio magnético, en los casos de las mercancías sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias cuyo cumplimiento se realice mediante dicho medio, anotando en el pedimento respectivo la firma electrónica que demuestre dicho descargo.

Rendir el dictamen técnico cuando se lo solicite la autoridad competente.

Cumplir el encargo que se le hubiera conferido, por lo que no podrá transferirlo ni endosar documentos que estén a su favor o a su nombre, sin la autorización expresa y por escrito de quien lo otorgó.

Abstenerse de retribuir de cualquier forma, *directa o indirectamente*, a un agente aduanal suspendido en el ejercicio de sus funciones o a alguna persona moral en que éste sea socio o accionista o esté relacionado de cualquier otra forma, por la transferencia de clientes que le haga el agente aduanal suspendido.

Declarar bajo protesta de decir verdad, el nombre y domicilio fiscal del destinatario o del remitente de las mercancías, la clave del Registro Federal de Contribuyentes de aquellos y el propio, la naturaleza y características de las mercancías y los demás datos relativos a la operación de comercio exterior en que intervenga, en las formas oficiales y documentos en que se requieran.

Formar un archivo con la copia de cada uno de los pedimentos tramitados o grabar dichos pedimentos en los medios magnéticos que autorice la Secretaría de Hacienda con documentos, entre otros: Copia de la factura comercial, el conocimiento de embarque o guía aérea revalidados, los documentos que comprueben el cumplimiento de las obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias, la comprobación de origen y de la procedencia de las mercancías, la manifestación de origen y de la procedencia de las mercancías, la manifestación de valor, el documento en que conste la garantía de los precios estimados, el documento que compruebe el encargo que se le hubiera conferido para realizar el despacho de mercancías. Estos documentos deberán conservarse durante cinco años en la oficina principal de la agencia a disposición de las autoridades aduaneras.

Presentar la garantía por cuenta de los importadores de la posible diferencia de contribuciones y sus accesorios.

Aceptar las visitas que ordenen las autoridades aduaneras, para comprobar que cumple sus obligaciones o para determinadas investigaciones.

Solicitar la autorización de las autoridades aduaneras para suspender sus actividades.

Una vez determinadas las obligaciones del agente aduanal, la Ley Aduanera prevé las causas de suspensión y de cancelación de la patente, de tal forma que el artículo 164 primeramente, contiene las causales de suspensión, estableciéndose las siguientes:

Encontrarse sujeto a un procedimiento penal por haber participado en la comisión de delitos fiscales o privado de su libertad cuando esté sujeto a un procedimiento penal por la comisión de otro delito que amerite pena corporal. La suspensión durará el tiempo que el agente aduanal esté sujeto al procedimiento penal.

Dejar de cumplir con el encargo que se le hubiere conferido, así como transferir o endosar documentos a su consignación, sin autorización escrita de su mandante, salvo en el caso de corresponsalías entre agentes aduanales.

Intervenir en algún despacho aduanero sin autorización de quien legítimamente pueda otorgarlo.

Estar sujeto a un procedimiento de cancelación. La suspensión durará hasta que se dicte resolución.

Asumir los cargos de servidor público, salvo que se hayan obtenido con anterioridad a la autorización de suspensión de actividades.

Declarar con inexactitud en el pedimento, siempre que resulte lesionado el interés fiscal y no sean aplicables las causales de cancelación. No se suspenderá al agente aduanal por el primer error que cometa durante cada año de calendario, siempre que el error no exceda del monto y porcentaje del 10% del total de la omisión en el pago de impuestos al comercio exterior y de cuotas compensatorias. No procederá la suspensión, cuando la omisión de contribuciones y cuotas compensatorias, en su caso, se deba a la inexacta clasificación arancelaria por diferencia de criterios en la interpretación de las tarifas de las leyes de los impuestos generales de importación o exportación, siempre que la descripción, naturaleza y demás características necesarias para la clasificación de las mercancías hayan sido correctamente manifestadas a la autoridad.

Tratándose de los regímenes aduaneros temporales, de depósito fiscal y de tránsito de mercancías, declarar con inexactitud alguno de los datos en el pedimento, siempre que con los datos aportados, de haberse destinado la mercancía de que se trate al régimen de importación definitiva, la omisión no exceda de \$45,000.00

Carecer por primera y segunda ocasión de bienes suficientes para cubrir créditos fiscales que hayan quedado firmes, y que para su cobro se haya seguido el procedimiento administrativo de ejecución. a que

El artículo 165 señala como causales para la cancelación de la patente de agente aduanal:

I. Contravenir lo dispuesto en el artículo 163, fracción II.

II. Declarar con inexactitud algún dato en el pedimento, siempre que se dé alguno de los siguientes supuestos:

- La omisión en el pago de impuestos al comercio exterior, derechos y de cuotas compensatorias e, en su caso exceda de \$45,000.00 y dicha omisión represente mas del 10% del total de los que debieron pagarse.

- Ejecutar los trámites del despacho sin el permiso de las autoridades competentes, cuando éste se requiera, o sin realizar el descargo total o parcial sobre dicho permiso antes de activar el mecanismo de selección aleatoria.

- Se trate de mercancía de importación o exportación prohibida.

No procederá la cancelación a que se refiere esta fracción, cuando la omisión de contribuciones y cuotas compensatorias, en su caso, se deba a la inexacta clasificación arancelaria por diferencia de criterios en la interpretación de las tarifas contenidas en las leyes de los impuestos generales de importación o exportación, siempre que la descripción, naturaleza y demás características necesarias para la clasificación de las mercancías hayan sido correctamente manifestadas a la autoridad.

IV. Señalar en el pedimento el nombre, domicilio fiscal o la clave del registro federal de contribuyentes de alguna persona que no hubiere solicitado la operación al agente aduanal, o cuando estos datos resulten falsos o inexistentes.

V. Retribuir de cualquier forma, directa o indirectamente a un agente aduanal suspendido en el ejercicio de sus funciones o a alguna persona moral en que éste sea socio o accionista o esté relacionado de cualquier otra forma, por la transferencia de clientes que le haga el agente aduanal suspendido; así como recibir pagos directa o indirectamente de un agente aduanal suspendido en sus funciones o de una persona moral en la que éste sea socio o accionista o esté relacionado de cualquier otra forma, por realizar trámites relacionados con la importación o exportación de mercancías propiedad de personas distintas del agente aduanal suspendido o de la persona moral aludida.

VI. Ser condenado en sentencia definitiva por haber participado en la comisión de delitos fiscales o de otros delitos intencionales que ameriten pena corporal.

VII. Permitir que un tercero, cualquiera que sea su carácter, actúe al amparo de su patente.

VIII. Tratándose de los regímenes aduaneros temporales, de depósito fiscales y de tránsito de mercancías, declarar con inexactitud alguno de los datos a que se refiere el primer párrafo de la fracción II de éste artículo, siempre que con los datos aportados, de haberse destinado la mercancía de que se trate al régimen de importación definitiva, se dé alguno de los siguientes supuestos:

- La omisión exceda de \$45,000.00 y del 10% de los impuestos al comercio exterior, derechos y, en su caso, cuotas compensatorias.
- Efectuar los trámites del despacho sin el permiso de la autoridad competente, cuando éste requiera, o sin realizar el descargo total o parcial sobre dicho permiso antes de activar el mecanismo de selección aleatoria.
- Se trate de mercancías de importación o exportación prohibida.

IX. Carecer por tercera ocasión de bienes suficientes para cubrir créditos fiscales que hayan quedado firmes y que para su cobro se haya seguido el procedimiento administrativo de ejecución en los cinco años anteriores.

A partir de la fecha en que se notifique a los clientes de asuntos inconclusos la cancelación de la patente, se interrumpirán por treinta días los plazos legales que estuvieren corriendo.

Una vez mencionadas las causales por las cuales se puede suspender o cancelar una patente aduanal, el procedimiento para determinarla se encuentra íntimamente ligado a dichas causales, toda vez que éstas son

consecuencia de un procedimiento anterior, por medio del cual se determinó la comisión de alguna de las hipótesis previstas en los artículos citados con antelación. El problema es establecer la responsabilidad del agente aduanal y en consecuencia la aplicación de la sanción respectiva.

El artículo 167 de la Ley Aduanera, establece el trámite de los procedimientos administrativos de suspensión y cancelación de patentes.

Artículo 167. En los casos de las fracciones I, V y VIII del artículo 164 de esta Ley (causales de suspensión), las autoridades aduaneras, una vez comprobados los hechos establecidos en dichas fracciones, ordenarán la suspensión provisional por el tiempo que subsista la causa que la motivó. Decretada la suspensión provisional antes mencionada, el agente aduanal podrá, en cualquier momento, desvirtuar la causal de suspensión o acreditar que la misma ya no subsiste, exhibiendo ante la autoridad que ordenó su suspensión las pruebas documentales que estime pertinentes y manifestando por escrito lo que a su derecho convenga; la autoridad resolverá en definitiva en un plazo no mayor de quince días posteriores a la presentación de las pruebas y escritos señalados.

La Ley Aduanera, le otorga la oportunidad al agente aduanal de que en cualquier tiempo, pueda comprobar que ya no está sujeto a un proceso penal por delitos fiscales o haya sido privado de su libertad, el que ya no estar al frente de un cargo público o tener bienes suficiente para garantizar créditos fiscales por los que se haya seguido el procedimiento administrativo de ejecución. De tal manera que el párrafo segundo del citado artículo 167 ordena que cuando la causal de suspensión sea la de encontrarse sujeto a un proceso penal por delitos fiscales o privado de su libertad, bastará la simple comparecencia física del agente aduanal ante la autoridad que ordenó su suspensión, para que de inmediato sea ordenado el levantamiento de ésta.

Cuando se trate de causales de suspensión diversas de las antes señaladas o de las relativas a la cancelación de la patente, una vez conocidos por las autoridades aduaneras los hechos u omisiones que las configuren, éstas los darán a conocer en forma circunstanciada al agente aduanal y le concederán un plazo de diez días hábiles para que ofrezca pruebas y exprese lo que a su derecho convenga.

En el caso de causales de cancelación, las autoridades aduaneras ordenarán en el mismo acto la suspensión provisional en tanto se dicte la resolución correspondiente.

El periodo de desahogo de pruebas, será de treinta días siguientes al de su ofrecimiento, plazo que podrá ampliarse, dependiendo de la naturaleza del asunto.

Las autoridades aduaneras deberán dictar la resolución respectiva, en un plazo que no excederá de tres meses, tratándose del procedimiento de suspensión, y de cuatro meses en el de cancelación, contados a partir de la notificación del inicio del procedimiento.

En el procedimiento de cancelación, transcurrido el plazo de cuatro meses sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad aduanera puso fin a dicho procedimiento resolviendo en el

sentido de cancelar la patente y podrá interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, o bien, esperar a que la resolución se dicte.

En el caso del procedimiento de suspensión, transcurridos los tres meses sin resolución expresa, se entenderá caducado el procedimiento respectivo, sin perjuicio del ejercicio posterior de las facultades de las autoridades aduaneras sujetándose a lo previsto en las causales de suspensión diversas de las fracciones I, V y VIII del artículo 164 de la Ley Aduanera.

Tanto el acto de inicio como la resolución que ponga fin a ambos procedimientos, se notificarán al interesado por conducto de la aduana de adscripción la que procederá a darle cumplimiento.

Generalmente, las actas con las que se inician los procedimientos de cancelación de patentes son las siguientes:

Acta de reconocimiento aduanero.

Acta de irregularidades para el inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

Acuerdo de inicio de procedimiento administrativo de cancelación de patente de agente aduanal.

El Desarrollo del Procedimiento Administrativo de Cancelación de Patentes de Agente Aduanal podría resumirse en los siguientes pasos:

- 1.- Ingreso de mercancías al país, en las que interviene el Agente Aduanal.
- 2.- Primer reconocimiento, Segundo Reconocimiento, Verificación de mercancías en transporte, en ejercicio de facultades de comprobación.
- 3.- La Autoridad aduanera encuentra irregularidades
- 4.- La Autoridad aduanera levanta el acta de irregularidades de inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, señalando en esa misma acta al Agente Aduanal como responsable solidario del importador.
- 5.- Nueva acta emitida por la Administración General de Aduanas en la que inicia procedimiento administrativo de cancelación de patente de agente aduanal, suspendiendo temporalmente a éste en sus funciones, mientras dure el procedimiento.
- 6.- Se notifica un plazo de 10 días al agente aduanal para presentar escrito en el que manifieste lo que a su derecho convenga y presente pruebas.
- 7.- La Autoridad aduanera dicta la resolución definitiva en la que cancela o no la patente de Agente Aduanal.

D. CANCELACION DE AUTORIZACION PARA APODERADO ADUANAL.

El apoderado aduanal es la persona física designada por otra persona física o moral para que en su nombre y representación se encargue del despacho de mercancías, siempre que obtenga la autorización respectiva.

El apoderado aduanal promoverá el despacho ante una sola aduana, en representación de una sola persona, quien será ilimitadamente responsable por los actos de aquel.

La Ley Aduanera prevé una serie de requisitos para poder tener ésta autorización.

Así como en la patente, la autorización para apoderado aduanal puede cancelarse, independientemente de las sanciones que procedan por las infracciones cometidas.

Las causales de cancelación se encuentran previstas en el artículo 173 de la Ley Aduanera:

ARTÍCULO .-173...

I. Declarar con inexactitud algún dato en el pedimento, siempre que se den los siguientes supuestos:

- La omisión en el pago de impuestos al comercio exterior, derechos y cuotas compensatorias, en su caso, exceda de \$45,000.00 y dicha omisión represente más del 10% del total de los que debieron pagarse.
- Efectuar los trámites del despacho aduanero sin el permiso de las autoridades competentes, cuando éste se requiera, o sin realizar el descargo total o parcial sobre dicho permiso antes de activar el mecanismo de selección aleatoria.
- Se trate de mercancías de importación o exportación prohibida.

No procederá la cancelación a que se refiere ésta fracción, si el monto de la omisión no excede del 55% de los impuestos al comercio exterior que deban cubrirse cuando la misma se deba a inexacta clasificación arancelaria por diferencia de criterio en la interpretación de las tarifas contenidas en las leyes de los impuestos generales de importación o exportación, siempre que la descripción, naturaleza y demás características de las mercancías hayan sido correctamente manifestadas a la autoridad.

II. Señalar en el pedimento el nombre, domicilio fiscal o la clave del Registro Federal de Contribuyentes de alguna persona que no hubiere solicitado la operación.

III. Ser condenado en sentencia definitiva por haber participado en la comisión de delitos fiscales o de otros delitos intencionales que ameriten pena corporal.

IV. Permitir que un tercero, cualquiera que sea su carácter, actúe al amparo de su autorización.

V. Tratándose de los regímenes aduaneros temporales, de depósito fiscal y de tránsito interno de mercancías, declarar con inexactitud alguno de los datos a que se refiere el primer párrafo de la fracción I de este artículo, siempre que con los datos aportados, se de alguno de los siguientes supuestos:

- La omisión exceda de \$45,000.00 y del 10% de los impuestos al comercio exterior, derechos y, en su caso, cuotas compensatorias causadas.
- Efectuar los trámites del despacho aduanero sin el permiso de la autoridad competente, cuando éste se requiera, o sin realizar el descargo total o parcial sobre dicho permiso antes de activar el mecanismo de selección aleatoria.
- Se trate de mercancías de importación o exportación prohibida.

VI. Cuando cometa alguna de las infracciones previstas en el artículo 176 de la Ley Aduanera (Infracciones relacionadas con la importación o exportación).

En caso de que se dé cualquiera de los supuestos mencionados, el apoderado aduanal será suspendido en el ejercicio de sus funciones hasta por noventa días, en los casos a que se refieren las fracciones III, VI y VII del artículo 164 de la Ley Aduanera, o por el plazo que resulte cuando se ubiquen en alguno de los supuestos a que se refieren las fracciones I, IV y V del citado artículo.

El procedimiento aplicable para llevar a cabo la suspensión o cancelación de autorización de apoderado aduanal, es el previsto para la suspensión y cancelación de la patente, de conformidad con lo ordenado en el penúltimo párrafo del artículo 173 de la Ley Aduanera.

La autoridad aduanera competente para comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los agentes y apoderados aduanales, así como para comprobar el cumplimiento de sus obligaciones y determinar el interés fiscal, inclusive por inexactitud en la clasificación arancelaria o en la declaración del valor en aduana o comercial o la omisión del permiso de autoridad competente, cuando constituyan causal de cancelación de patente de agente aduanal o de autorización de apoderado aduanal es la Administración General de Aduanas, quien tiene la obligación de informar a la Administración General Jurídica de Ingresos de las irregularidades que pudiera descubrir y constituir causales de suspensión de dichos agentes o apoderados aduanales, así como la cancelación.

La Administración General de Aduanas es competentes también para notificar éstos procedimientos, en términos de lo establecido en los artículos 32 fracciones XLIII y 34 fracción III del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

E. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA.

El procedimiento administrativo en materia aduanera es el mas conocido por los contribuyentes que han tenido la experiencia de que la autoridad aduanera haya secuestrado sus mercancías precautoriamente, ya sea porque pasaron a territorio nacional en calidad de pasajeros, o porque les era fácil y económico conseguir alguna maquinaria que necesitan para sus labores fuera del territorio nacional, cayendo en alguno de los supuestos que la ley aduanera prevé para el embargo precautorio de mercancías y dar inicio así al procedimiento que nos ocupa.

Ya en el apartado B) del presente capítulo se enumeraron las diversas hipótesis por las cuales la autoridad aduanera procederá a retener las mercancías de comercio exterior.

Asimismo, recordemos que éste procedimiento, tuvo sus orígenes y es una copia fiel del establecido en el Código Aduanero, en la Ley del Registro Federal de Vehículos y posteriormente la Ley Aduanera.

En el Código Aduanero a dicho procedimiento se le conocía como Procedimiento Administrativo de Investigación y Audiencia, ya que era el único procedimiento de los estipulados en dicha legislación en el que se investigaba la infracción, se oía al presunto infractor y se valoraban las pruebas aportadas por éste.

La extinta Ley del Registro Federal de Vehículos, denominaba a éste procedimiento como Procedimiento Administrativo de Investigación, la diferencia entre uno y otro era que, mientras que el primero conocía de las infracciones cometidas con mercancías, la segunda, era exclusivamente para vehículos.

Actualmente la Ley Aduanera, asimila el concepto de vehículo al de mercancía, sin diferenciarlos, a menos que dentro del mismo Ordenamiento legal se especifique.

El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera se define como el conjunto de actos previstos en ley, originados por el embargo precautorio de las mercancías de comercio exterior, vinculados en forma sucesiva, que mediante la garantía de audiencia y legalidad, tienen la finalidad de emitir una resolución definitiva que establezca la situación jurídica de las mercancías y en consecuencia la del presunto infractor.

El inicio de éste Procedimiento, se origina por diversos actos de la autoridad aduanera, entre los que están principalmente:

Reconocimiento Aduanero.

Segundo Reconocimiento.

Verificación de Mercancías en Transporte.

En ejercicio de las facultades de comprobación.

Debido a la importancia de éstos actos, fueron analizados previamente, radicando su importancia en que de éstos se detectan irregularidades aduaneras que pueden dar origen al levantamiento de un acta de inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera.

Una característica del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, *sine qua non*, no habría éste procedimiento es el embargo precautorio.

Anteriormente, el inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera se iniciaba cuando con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento, verificación de mercancías en transporte y vehículos de procedencia extranjera en tránsito, visitas domiciliarias o cualquier otro acto de comprobación, se presumiera la comisión de las infracciones previstas en los artículos que preveían el contrabando, el equiparable al contrabando, la tenencia ilegal o las infracciones relacionadas con el destino de las mercancías. Esto es, que bastaba la presunción de la autoridad de la comisión de dichas violaciones administrativas para que se procediera al embargo precautorio de las mercancías, mediante el inicio del Procedimiento Administrativo de Investigación y Audiencia.

Actualmente, la Ley Aduanera no se basa en la apreciación subjetiva de la autoridad que practica los actos de comprobación, sino que buscó establecer supuestos que coadyuven a una certeza y seguridad jurídica para los particulares, así como también, para la misma autoridad.

No basta la actuación de la autoridad, per se, para dar lugar al embargo precautorio de las mercancías, sino que además las irregularidades que se descubran se encuadren en los supuestos que la misma Ley Aduanera establece en el artículo 151 de la Ley Aduanera, sin la realización de éstas hipótesis, no sería procedente el embargo y en consecuencia el inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera.

Un concepto básico para éste procedimiento, es el embargo.

Etimológicamente, embargo tiene su origen del latín vulgar *imbaricare*²⁰⁶, utilizado en España para *cerrar una puerta con trancas o barras., que era el procedimiento originario del embargo.*

El embargo se define como *la afectación decretada por una autoridad competente sobre un bien o conjunto de bienes de propiedad privada, la cual tiene por objeto asegurar cautelarmente la eventual ejecución de una pretensión de condena que se plantea o planteará en juicio (embargo preventivo, provisional o cautelar), o bien satisfacer directamente una pretensión ejecutiva (embargo definitivo, ejecutivo o apremiativo).*²⁰⁷

El embargo constituye una *limitación del derecho de propiedad (no la privación de ella) que afecta al derecho de disposición y que subsiste mientras no sea levantado por la autoridad judicial competente.*²⁰⁸

Antiguamente, el decomiso era un término similar, aplicado al contrabando, definida como *la sanción o pena que establece la ley, consistente en la pérdida de los instrumentos con los cuales se comete un delito, o de los bienes que son objeto del mismo.*²⁰⁹

En éste caso se habla no solamente del embargo, sino del embargo precautorio, es decir, provisional.

El Código Fiscal de la Federación en el numeral 145 determina que el embargo precautorio podrá practicarse para asegurar el interés fiscal, antes de la fecha en que el crédito fiscal esté determinado o sea exigible, cuando a juicio de la autoridad hubiera peligro de que el obligado se ausente, enajene u oculte sus bienes, o realice cualquier maniobra tendiente a evadir el cumplimiento.

El Artículo 151 de la Ley Aduanera establece: Las autoridades aduaneras procederán al embargo precautorio de las mercancías y de los medios en que se transporten, en los siguientes casos:

Cuando las mercancías se introduzcan a territorio nacional por lugar no autorizado.

Cuando se trate de mercancías de importación o exportación prohibida o sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias, y no se acredite su cumplimiento o, en su caso, se omita el pago de cuotas compensatorias.

Cuando no se acredite con la documentación aduanera correspondiente, que las mercancías se sometieron a los trámites previsto en esta Ley para su introducción al territorio nacional. En el caso de pasajeros, el embargo procederá solo respecto de las mercancías no declaradas, así como del medio de transporte, siempre que se trata de vehículo de servicio particular, o si se trata de servicio público cuando esté destinado a uso exclusivo del pasajero o no preste el servicio normal de ruta.

Cuando con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, se descubran sobrantes de mercancías en mas de un 10% del valor total declarado en la documentación aduanera que ampare las mercancías.

²⁰⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Cit. p. 1249

²⁰⁷ Idem.

²⁰⁸ DE PINA VARA Rafael. Diccionario de Derecho Op. Cit. p. 243.

²⁰⁹ ACOSTA R. Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Op. Cit. p. 578

Cuando se introduzcan dentro del recinto fiscal vehículos de carga que transporten mercancías de importación sin el pedimento que corresponda para realizar el despacho de las mismas.

En los casos a que se refieren las fracciones I, II, III y IV, el medio de transporte quedará como garantía del interés fiscal, en el caso de tractocamiones, camiones, remolques, semirremolques y contenedores, cuando transporten mercancías de procedencia extranjera que hayan sido objeto de embargo precautorio, siempre que se encuentren legalmente en el país, se presente la carta de porte al momento del acto de comprobación y se deposite la mercancía en el recinto fiscal o fiscalizado que determine la autoridad aduanera.

En cuanto a las fracciones III y IV, el resto del embarque quedará como garantía del interés fiscal, salvo que se trate de maquiladoras o empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en este caso, solo se procederá al embargo de la totalidad del excedente, permitiéndose inmediatamente la salida del medio de transporte y del resto de la mercancía correctamente declarada.

Se embargarán precautoriamente los medios de transporte, sin incluir las mercancías que los mismos transporten, cuando con ellos se ocasionen daños en los recintos fiscales con el objeto de garantizar el pago de la multa que corresponda.

Una vez que la autoridad aduanera competente para ejercer los actos de comprobación, encuadró la conducta del presunto infractor, en cualquiera de las hipótesis previstas del artículo 151 de la Ley de la materia, procederá al embargo precautorio de la mercancía, cumpliendo con las formalidades del artículo 150 de la mencionada Ley:

Levantar el Acta de inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera, con los siguientes datos:

- I. La identificación de la autoridad que practica la diligencia, debiendo señalar el nombre, cargo, documento con fotografía con que se identifica la autoridad y que los acredite como tal. El gafete o la credencial de ésta, debe asentar la autoridad que lo expide, la vigencia y el fundamento legal para su expedición.
- II. Los hechos y circunstancias que motivaron el inicio del procedimiento. Es decir, los actos que constituyen la presunta infracción, especificando tiempo, modo y forma específica de cada una de las irregularidades observadas de cada mercancía, elaborando una relación de los acontecimientos presentados, indicando fecha, hora y lugar en que fueron descubiertas las mercancías.
- III. La descripción, naturaleza y demás características de las mercancías. Se procederá a hacer un inventario detallado, con las fracciones arancelarias, cantidad, marcas, clase, tipo de las mercancías objeto del procedimiento. En caso de vehículos deberán asentarse los demás datos para su identificación como modelo, color, placas, No. de serie.
- IV. La toma de muestras de las mercancías, en su caso, y otros elementos probatorios necesarios para dictar la resolución correspondiente. Existe un procedimiento para la toma de muestras, por medio del cual la Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos de la Administración General de Aduanas, emite un dictámen, a fin de esclarecer el tipo de mercancía de que

se trate, a fin de que ésta se clasifique en la fracción arancelaria correcta, y determinar así los impuestos que deban cubrirse, así como demás requisitos y restricciones no arancelarias y cuotas compensatorias en su caso.

V. Señalar el lugar, fecha y hora en que se está llevando a cabo la diligencia.

VI. Se requerirá al contribuyente para que designe dos testigos y si éstos no son designados o los designados no aceptan servir como tales, la autoridad los designará, sin que se designe como tales a empleados del Servicio de Administración Tributaria. Se señalarán los datos generales de los testigos, sus identificaciones con fotografía, agregando una fotocopia de estos documentos al acta.

VII. Se requerirá al interesado para que señale domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la circunscripción territorial de la autoridad competente para tramitar y resolver el procedimiento correspondiente, excepto cuando se trate de pasajeros, en cuyo caso, podrá señalarse un domicilio fuera de dicha circunscripción. En ambos casos, se apercibirá al presunto infractor que de no hacerlo, o de señalar uno falso será notificado por estrados, de conformidad con los artículos 134 fracción III y 135 del Código Fiscal de la Federación.

VIII. Se hará una descripción detallada y análisis de los documentos que, en su caso, se presenten para acreditar la legal estancia y tenencia de la mercancía. En el caso de pedimentos, todos los datos que se consignen en dicho documento, como nombre o razón social del contribuyente, agente aduanal, número de pedimento, fecha, aduana ante la cual se tramitó, régimen a que se destinaron las mercancías.

IX. Se consignarán los datos que identifiquen el medio de transporte de las mercancías, contenedor, sellos o candados fiscales.

X. Se establecerá el fundamento legal del embargo precautorio.

XI. Fundamentar las presuntas infracciones cometidas, señalando las disposiciones legales transgredidas.

XII. Se detallará un inventario de las mercancías embargadas y sus condiciones en el momento de ser detenidas por la autoridad. Esta relación de mercancías, se efectuará especificando la cantidad, clase, características, así como la clasificación arancelaria que le corresponda, a fin de determinar si es mercancía prohibida o sujeta al cumplimiento de restricciones o regulaciones no arancelarias. Asimismo, se determinará el origen de ésta a fin de determinar las cuotas compensatorias aplicables, o la tasa preferencial respectiva. Esta clasificación arancelaria, cotización y avalúo deberá notificarse al interesado, conjuntamente con la presente acta. Esta clasificación arancelaria, deberá efectuarse por un técnico aduanal.

XIII. Se notificará al interesado el inicio del Procedimiento en Materia Aduanera, así como del plazo de diez días hábiles para ofrecer las pruebas y alegatos que a su derecho convenga, indicando la fecha del inicio y del término del mencionado período probatorio. La Ley Aduanera especifica en el artículo 153, primer párrafo: *dentro de los diez días siguientes al del levantamiento del acta*. En éste caso, no se sigue las disposiciones supletorias establecidas en el Código Tributario, respecto al inicio del cómputo de los plazos. En el caso de irregularidades detectadas en el despacho aduanero la notificación se realizará al Agente Aduanal o su representante, como responsable solidario, así como al importador o exportador a través del citado Agente Aduanal o su

representante, de conformidad con lo establecido en el artículo 41, fracción III de la Ley Aduanera.

XIV. La declaración del particular ante dicha acta de las irregularidades que se le han dado a conocer.

XV. Se notificará al contribuyente responsable, la autoridad que tramitará y resolverá el procedimiento administrativo en materia aduanera, así como su domicilio.

XVI. Hora y fecha en que concluye el acta de inicio.

XVII. Firmas de todos los que intervinieron en la diligencia, si el interesado se niega a firmar, se deberá hacer constar en el acta.

Es facultad de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, Administración Especial de Auditoría Fiscal, la Administración General de Aduanas, las Administraciones Locales de Auditoría y las Aduanas del país, para proceder al embargo precautorio de las mercancías y levantar el acta de inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, de conformidad con los artículos 30 fracción XIV, 31 fracción VIII, 34 fracción XVI, 41 apartado B, fracción VII y 42, apartado A, fracción VIII, respectivamente del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

Administrativamente, ninguna otra autoridad podrá embargar precautoriamente las mercancías y medios de transporte, obviamente las Administraciones locales ejercerán dicha facultad, dentro de su circunscripción territorial.

En cuanto al embargo de vehículos de procedencia extranjera, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, celebró diversos convenios administrativos con gobiernos de los Estados, mismos que fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación, para que éstos pudiesen intervenir en el embargo de los mismos, dentro de sus estados.

XVIII. Se entregará una copia del acta al contribuyente o a su representante legal, al Agente Aduanal y al transportista, en su caso.

El embargo precautorio de las mercancías podrá ser sustituido por las garantías establecidas en el Código Fiscal, de conformidad con el numeral 154 de la Ley Aduanera, excepto cuando no se compruebe el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias, inclusive las cuotas compensatorias, así como cuando no se acredite con la documentación aduanal que se sometieron a los trámites previstos por la Ley Aduanera para su introducción al territorio nacional, es decir, cuando se presentan las mercancías ante el mecanismo de selección aleatoria sin pedimento, cuando éste sea exigible o con un pedimento que no corresponda para realizar el despacho de las mismas, excepto cuando se demuestre que el pago correspondiente, se efectuó con anterioridad a la presentación de las mercancías, caso en el cual, la sanción es mucho menos gravosa.

De esta forma, el propietario, tenedor o conductor de las mercancías embargadas, conforme al artículo 181 de la Ley Aduanera, podrá solicitar su entrega a la autoridad aduanera, previa garantía de las probables contribuciones omitidas, multas y recargos, una vez que la autoridad

competente haya practicado la clasificación arancelaria de las mercancías, aún cuando no se haya dictado la resolución.

Una vez notificada el inicio del acta del procedimiento administrativo en materia aduanera, el contribuyente tiene diez días para presentar por escrito las pruebas que acrediten la legal importación y tenencia de las mercancías embargadas, es decir, los documentos que se mencionaron anteriormente tales como pedimentos, facturas, certificados de origen, permisos de importación y exportación, o autorizaciones de otras dependencias.

En cuanto a la forma de presentarlas, supletoriamente se aplica lo establecido en el Código Fiscal de la Federación y el Código Federal de Procedimientos Civiles, es decir, la documentación debe presentarse en *original o copias certificadas*.

Asimismo, efectuará los alegatos respectivos.

Durante el ofrecimiento de las pruebas de deberá:

- a) Verificar el acreditamiento de la personalidad jurídica de quienes intervienen en el procedimiento, en términos de los artículos 18 y 19 del Código Fiscal, es decir mediante que la representación de las personas físicas o morales ante las autoridades fiscales, se hará mediante escritura pública, mediante carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante las autoridades fiscales, notario o fedatario público. Los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a personas que a su nombre reciban notificaciones, quien además podrá ofrecer y rendir pruebas y presentar promociones relacionadas con éste fin.
- b) Toda promoción deberá estar firmada por el interesado o por quien esté legalmente autorizado para ello, mediante documento que contenga el nombre, la denominación o razón social y el domicilio fiscal, señalando la autoridad a la que se dirige y el propósito, así como el domicilio para oír y recibir notificaciones.
- c) Las pruebas documentales que ofrezca y el dictamen pericial en su caso. Cuando las pruebas documentales no obren en poder del promovente o no pueda legalmente obtenerlas, se estará a lo dispuesto en el artículo 123, fracción IV del Código Fiscal de la Federación. En el caso de la prueba pericial, se agregará cuestionario y el dictamen pericial de su parte, para que la autoridad resuelva la inconformidad con la clasificación arancelaria al momento de emitir la resolución correspondiente.
- d) En el caso de que no se exhiban las pruebas documentales y el dictamen pericial con su cuestionario, se tendrán por no ofrecidas las pruebas.
- e) No se admitirán pruebas fuera del término establecido para el ofrecimiento, salvo en el caso de que se trate de pruebas supervenientes conforme a lo dispuesto en el artículo 130 del Código fiscal de la Federación, siempre que no se haya dictado la resolución definitiva correspondiente.
- f) Se admitirán toda clase de pruebas, excepto la testimonial y la confesión de las autoridades mediante absoluciones de posiciones. En ésta prohibición no se encuentra la petición de informes a las autoridades fiscales, respecto de los hechos que consten en sus expedientes o de los documentos agregados a ellos.

- g) Cuando existan discrepancias entre la clasificación arancelaria emitida por la autoridad y el peritaje presentado por el particular, dentro del procedimiento, la autoridad podrá requerir un tercer peritaje a fin de determinar cual de los dos es el aplicable.
- h) En cuanto a la valoración de las pruebas, ésta se efectuará conforme al artículo 130 del Código Fiscal de la Federación: Harán prueba plena, la confesión expresa del interesado, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, los hechos legalmente afirmados por la autoridad en documentos públicos, pero si en éstos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos solo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado. Las demás pruebas quedarán a la valoración de la autoridad.

Una vez presentadas las pruebas correspondientes que acrediten la legal estancia o tenencia de las mercancías en el país, la autoridad aduanera que inició el procedimiento podrá dictar de inmediato resolución absoluta, sin que se impongan sanciones ni se esté obligado al pago de gastos de ejecución, levantando el embargo administrativo, entregándoselas a su legítimo propietario o a quien sus derechos represente.

En el caso de que el procedimiento haya sido iniciado por una aduana, la resolución tendrá el carácter de provisional, conforme al artículo 153, segundo párrafo, de la Ley Aduanera y 179 de su Reglamento, debiendo remitir dicha resolución provisional a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, la Administración Especial de Auditoría Fiscal y Administración Local de Auditoría Fiscal de la circunscripción territorial que le corresponda a la Aduana, para que éstas unidades administrativas emitan la resolución definitiva, en términos de lo establecido en los artículos 30 fracción XIV, 31 fracción II, y 41, apartado B) fracción VII del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

Esta resolución definitiva, deberá dictarse en un plazo no mayor de cuatro meses, a partir de la resolución provisional, en caso de no emitirse la resolución definitiva, la provisional tendrá tal carácter.

En caso de que el interesado no desvirtúe mediante pruebas documentales los hechos y circunstancias que motivaron el inicio del procedimiento, así como cuando ofrezca pruebas distintas, la aduana, remitirá el acta de inicio, las pruebas aportadas por el presunto infractor, así como demás documentación que integre el expediente, en un plazo de cinco días contados a partir del vencimiento del término para el ofrecimiento de pruebas y alegatos, a la Administración Local de Auditoría Fiscal de la circunscripción, a fin de que ésta emita la resolución que determine, en su caso, las contribuciones y las cuotas compensatorias omitidas, e imponiendo las sanciones que procedan, en un plazo que no excederá de cuatro meses a partir de la fecha en que se levantó el acta de inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera.

En ningún caso la Aduana podrá emitir resoluciones provisionales condenatorias.

La autoridad aduanera, deberá verificar que todas las actuaciones contengan firma autógrafa del servidor público competente y demás personas comparecientes.

Cuando el procedimiento administrativo en materia aduanera es originado por una visita domiciliaria, recordemos que el acta de embargo, hará las veces de Acta Final en la parte de la visita que se relaciona con los impuestos al comercio exterior, debiendo notificarse conjuntamente con la clasificación arancelaria y el término de diez días para exponer por escrito lo que a su derecho convenga, los visitadores remitirán las actuaciones a la unidad de Legales de la Administración Local de Auditoría Fiscal para que tramite y resuelva al procedimiento administrativo en materia aduanera.

En el caso de mercancías perecederas, de fácil descomposición o deterioro, de animales vivos o de automóviles y camiones, que sean objeto de embargo precautorio y que dentro de los diez días siguientes a su embargo, o de los cuarenta y cinco días tratándose de automóviles y camiones, no se hubiere comprobado su legal estancia o tenencia en el país, la Secretaría podrá proceder a su venta en base al valor que para ese fin fije una institución de crédito, a fin de que el producto se invierta en Certificados de la Tesorería de la Federación a la tasa de rendimientos mas alta.

En caso de que la resolución definitiva ordene la devolución de éstas mercancías, se notificará personalmente al particular y se deberá remitir una copia autógrafa de la misma a la Tesorería de la Federación, así como copia del avalúo en el que se señale la cantidad en la que se enajenaron las mercancías y del acta donde conste la entrega de las mismas en la enajenación llevada a cabo.

El particular, podrá solicitar a la autoridad aduanera el pago de su valor, en términos de lo establecido en el artículo 184 del Reglamento de la Ley Aduanera.

Las resoluciones deberán contener los siguientes elementos, a fin de que esté debidamente fundada y motivada.

- a) Proemio.- Señalando los preceptos legales aplicables del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, para emitir la resolución, Ley Aduanera, Código Fiscal de la Federación y demás leyes y reglamentos aplicables que sirvan de fundamento para la actuación y resolución de la autoridad aduanera.
- b) Resultando.- Es un extracto detallado cronológicamente de los hechos acontecidos durante la tramitación del proceso, a fin de que de una forma precisa y clara se obtenga una visión objetiva de los actos y hechos que dieron origen al procedimiento, así como los que acontecieron en su trámite y desarrollo.
- c) Considerando.- Es la adecuación de la conducta infractora de los contribuyentes detallada en el resultando, con el supuesto jurídico violado, relacionándolos, a fin de aplicar la consecuencia prevista para esa conducta infractora, especificando la infracción y su sanción.
- d) Liquidación.- Es el desglose de los impuestos al Comercio Exterior y demás contribuciones omitidas, su actualización y recargos, en términos de los

artículos 56, fracción IV de la Ley Aduanera, 17-A y 21 del Código Fiscal de la Federación, IVA, Derechos.

Estos impuestos al Comercio Exterior, son los previstos en el artículo 51 de la Ley Aduanera y se comentaron en el capítulo II , 5 del presente trabajo.

- e) **Multa.-** Debe expresar la conducta infractora, el precepto legal que la sanciona, indicando el monto de la multa que se impone, así como su actualización, en términos del artículo 5º de la Ley Aduanera y 70 del Código Fiscal de la Federación, separando la cantidad que corresponde a la multa por la infracción a la Ley Aduanera, de los demás impuestos.
- f) **Puntos Resolutivos.-** Determinan la consecuencia prevista en la norma jurídica en la cual encuadra la conducta infractora haciendo referencia a los considerandos correspondientes, así como la cantidad total del crédito fiscal con número y letra, las multas y demás sanciones.
- g) Ordenar la notificación al responsable de la Resolución.
- h) Ordenar se remita el expediente, resolución y notificación respectiva a la Administración Local de Recaudación para su cobro, de conformidad con el artículo 41, apartado A), fracción XI del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.
- i) En el caso de que la Resolución sea absolutoria, se ordenará la devolución de las mercancías embargadas, sin que en éste caso se impongan sanciones ni se este obligado al pago de los gastos de ejecución.
- j) En el caso de que la resolución sea condenatoria, se determinará:
- las contribuciones a cargo del particular, incluyendo al agente aduanal cuando existan elementos para acreditar su responsabilidad. Lo que en su caso, se iniciará como un procedimiento de suspensión o cancelación de patente.
 - Las multas impuestas por infracciones cometidas.
 - Los recargos sobre las contribuciones omitidas.
 - La adjudicación a favor del Fisco Federal, en el caso de que las mercancías prohibidas o sujetas a restricciones o regulaciones no arancelarias, no presentaron la documentación que acreditara haberse sometido a los trámites aduanales.
- k) Dentro de la resolución se señalará el beneficio de disminución de multa por el pago de los impuestos omitidos se efectúe dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución, conforme al artículo 75, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación y 199 fracción II de la Ley Aduanera.
- l) En las resoluciones condenatorias, recordemos que éstas solo podrán ser emitidas por la Administración General de Auditoría Fiscal Federal y las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal Federal.

Se ha expuesto el trámite del procedimiento administrativo en materia aduanera, mismo que cumple con los requisitos esenciales del procedimiento administrativo.

Recordemos la definición de Procedimiento Administrativo aportada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: Es el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la

producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración.²¹⁰

En éste orden de ideas, el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera es un medio legal en el que se efectúan diversos actos concatenados:

- El embargo precautorio de las mercancías.
- El acta de inicio del Procedimiento.
- La notificación del acta de inicio al particular.
- El periodo de ofrecimiento de pruebas.
- La valoración de las pruebas por parte de la autoridad.
- La elaboración de una resolución absolutoria o condenatoria por la cual se busca la producción de un acto administrativo.
- La notificación de la resolución.

Dicho procedimiento además, respeta los requisitos esenciales del procedimiento:

Que esté motivado y fundado.

Al hablar de fundamentación y motivación, se está citando implícitamente el principio de legalidad, el cual establece que todo acto de autoridad debe ser fundado y motivado en el derecho vigente, es decir, que la autoridad no puede actuar mas que por mandato de una norma legal, misma que debe estar conforme a las disposiciones de fondo y forma consignadas en la Constitución.

*En éste sentido, el principio de legalidad constituye la primordial exigencia de todo "Estado de derecho" en sentido técnico.*²¹¹

En éste caso, la Ley Aduanera establece una serie de supuestos, por los cuales la autoridad competente procede a iniciar el procedimiento administrativo en materia aduanera, mediante el embargo precautorio. En caso de que no se dé alguno de los supuestos del artículo 150 de la Ley Aduanera, se encuentra imposibilitada la autoridad para embargar y por lo tanto, para iniciar el procedimiento.

Pero, el embargo precautorio de las mercancías, en sí, podría parecer que viola el artículo 14 constitucional, en lo referente a *...Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento...*, ya que el embargo precautorio no reúne el requisito de legalidad, puesto que por vía *fast track*, se despoja al contribuyente de su patrimonio, mediante la facultad económica coactiva del estado, pero sin mediar resolución o mandato de autoridad, toda vez que antes de vencer en juicio al presunto infractor, la autoridad fiscal dejó fuera de la esfera jurídica de éste para disponer de esos bienes.

Pero, precisamente, el procedimiento económico-coactivo es uno de los particularismos del Derecho Tributario, esencial para el fisco federal, ya que se permite la obtención rápida y oportuna de los posibles créditos fiscales correspondientes.

²¹⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.- Diccionario Jurídico. Op. Cit. p. 2558.

²¹¹ *Ibidem*. p. 2535.

En tal virtud, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado su jurisprudencia declarando la constitucionalidad del procedimiento económico-coactivo:

Debe declararse que la ley sobre facultad económico-coactiva no es anticonstitucional, porque el pago del impuesto no es una deuda proveniente de un contrato sancionado por la ley civil, sino que es el resultado de una necesidad política, cual es la de atender los servicios públicos, y para hacer estos efectivos, el Poder Administrativo debe tener bajo su acción la suma de facultades necesarias, sin necesidad de pedir auxilio a otro Poder (véase el estudio del Señor Vallarta sobre la constitucionalidad de la facultad económico-coactiva, año de 1885)²¹². (Tomo IV. P. 121. Pérez Francisco, 8+19.

Burgoa Orihuela, sugiere que la constitucionalidad del procedimiento económico-coactivo se justifica en virtud del segundo párrafo del artículo 22 Constitucional:

Art. 22...

No se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas.²¹³

De ésta forma, el procedimiento económico-coactivo no puede ser considerado como confiscación, pero esto no significa que éste procedimiento económico si viola la garantía del segundo párrafo del artículo 14 constitucional y su declaratoria de constitucionalidad se debe al auxilio que al Poder Público le ha dado la Suprema Corte de Justicia de la Nación.²¹⁴

Asimismo, habría que considerar que si no se procede al embargo precautorio, mercancías prohibidas podrían ser sustraídas de la disponibilidad de la autoridad y al ser incorporadas al mercado interno, podrían ocasionar graves problemas de salud pública, económicos o políticos.

Estas consideraciones doctrinales, nos llevan a señalar que la constitucionalidad del embargo precautorio de las mercancías de comercio exterior, fué otorgada mediante jurisprudencia, por lo que no nos toca mas que ésta se lleve a cabo a través de las hipótesis establecidas en el citado artículo 151 de la Ley Aduanera.

– Que sea por escrito.

Durante toda la etapa del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, desde el acta de inicio hasta su resolución, así como demás diligencias, se realizan por escrito, a fin de dejar constancia en el expediente respectivo, y la resolución que se emita, se base en lo que se hace constar en ésta forma de comunicación.

– La garantía de audiencia.

Se lleva a cabo, desde el momento en que se escucha al presunto infractor, al solicitársele acreditar la legal introducción, estancia o tenencia de las mercancías, su participación en el acta de inicio del procedimiento, y

²¹² Mergain M. Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario. Op. Cit. p.206.

²¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. p. 10.

²¹⁴ Mergain M. Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario. Op. Cit. p.208

especialmente en el periodo probatorio de 10 días para aportar por escrito lo que a su derecho convenga, así como exponer sus alegatos.

- Que se realice por medio de los órganos competentes.

En éste sentido, el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, establece las autoridades competentes para proceder al embargo precautorio de mercancías de comercio exterior, así como quienes pueden iniciar el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, y quienes están facultadas para emitir resolución absolutoria o condenatoria. Aunque la forma en que se estructuró ésta situación es complicada para el contribuyente, al menos cumple con los requisitos mínimos de que las facultades se delimiten perfectamente, para cada unidad administrativa.

- Que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento.

La autoridad aduanera, independientemente de que proceda a notificar al conductor de las mercancías de comercio exterior, el embargo y el inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera, la Ley Aduanera, establece que la notificación del inicio del procedimiento se efectúe también al propietario o a su representante legal y al agente aduanal, en caso de que ésta persona pudiera estar involucrada en la infracción que se cometa.

Estas notificaciones en el caso del procedimiento administrativo en materia aduanera, de conformidad con el Código Fiscal de la Federación, son personales, en caso de que la persona desaparezca, se opongá a la diligencia de notificación o desocupe el lugar donde tenga su domicilio fiscal, se procederá a la notificación por estrados y demás previstos en el mencionado Código Tributario.

- Que el afectado tenga conocimiento del contenido de la cuestión que va a debatirse.

En el acta de inicio del procedimiento, se hace del conocimiento del presunto infractor, los hechos y circunstancias que motivaron el embargo precautorio de las mercancías de comercio exterior, así como de las normas legales violadas, solicitando acreditar nuevamente la legal importación y tenencia de las mercancías, además de darle a conocer el valor de éstas para efectos aduaneros, por medio de la clasificación arancelaria, y los requisitos, regulaciones y restricciones no arancelarias.

- Que se dé oportunidad a las partes a alegar.

Desde el embargo, hasta el término del periodo probatorio, el presunto infractor puede alegar lo que a su derecho convenga, y la autoridad a la vez tiene que explicar al contribuyente los motivos de su acción.

- Que el procedimiento concluya con una resolución que decida las cuestiones debatidas.

Precisamente, el fin del procedimiento administrativo en materia aduanera es la resolución, misma que busca surtir efectos legales, reconociendo, creando, modificando, transmitiendo y/o extinguiendo derechos y obligaciones.

Es de tal importancia el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, que de un proceso y una resolución apegada a derecho, depende que las mercancías puedan estar a disposición de su legítimo propietario, o, pasen a propiedad del Fisco Federal, sanción muy severa para el infractor, que en el momento de ser notificada, la autoridad administrativa pone fin al proceso.

Dicha resolución debe reunir nuevamente los requisitos de legalidad, debiendo estar fundada y motivada, a fin de que éstas no se impugnen por su inconstitucionalidad o se promueva su nulidad.

Como se a expuesto, el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera teóricamente reúne los requisitos de un procedimiento administrativo, ya que las exigencias mundiales y los convenios internacionales, están obligando a cometer menos errores a las autoridades aduaneras, ya que ésto ocasiona graves perjuicios económicos, lo que ahuyenta la inversión y la apertura, a la que estamos obligados por los mencionados convenios. Tan es así, que existe un artículo de la Ley Aduanera, por medio del cual, una vez notificado el inicio del procedimiento administrativo, el presunto infractor puede cumplir con ciertos requisitos y poder recuperar sus mercancías. Es el caso del artículo 178, fracción IV de la Ley Aduanera que establece que siempre que no se trate de vehículos, se aplicará una multa del 70 al 100% del valor comercial de las mercancías cuando no se compruebe el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias, inclusive cuotas compensatorias. En éste supuesto, el infractor podrá cumplir con la regulación y restricción no arancelaria dentro de los treinta días siguientes a la notificación del inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera. De no hacerlo, las mercancías pasarán a propiedad del Fisco Federal.

De esta forma, se hace patente la voluntad del fisco, de dar oportunidad de cumplir éstos requisitos en un plazo suficiente para que el infractor esté en posibilidad de incorporar sus mercancías al mercado nacional.

A la vez, también se protege a nuestra sociedad, de mercancías dañinas, en cualquier aspecto, por lo que un procedimiento bien tramitado, por autoridades capaces, concedoras, preparadas y consientes de la agilización de los procesos aduaneros, redundará en altos beneficios a nivel mundial.

Es por ésta razón, entre otras muchas que surgió la necesidad de un cambio radical en la Subsecretaría de Ingresos, de la cual dependía, las diversas autoridades aduaneras, actualmente dicha unidad administrativa fue sustituida por el Servicio de Administración Tributaria, desde el 1º de julio de 1997, de conformidad con la Ley del Servicio de Administración Tributaria publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1996.

4 ORGANIZACION Y FUNCIONES DE LA AUTORIDAD ADUANERA EN EL SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA.

En los últimos años se ha generado una tendencia que busca profesionalizar las administraciones tributarias en los distintos países, dotándolas de autonomía técnica y administrativa para evitar al máximo que la resolución de los casos concretos se vea influida por motivos ajenos a la aplicación estricta de la ley. Para lograr este propósito, algunos países han recurrido a los organismos descentralizados.

De esta forma, se crea un organismo fiscal autónomo que busca promover la estabilidad de los funcionarios al establecer un servicio fiscal de carrera, que si bien no confiere garantías de estabilidad a un funcionario en particular, obliga a que el cuerpo mismo de funcionarios sea de carrera.

El Servicio de Administración Tributaria, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene a su cargo el ejercicio de las facultades y el despacho de los asuntos que le encomiendan la Ley del Servicio de Administración Tributaria y los distintos ordenamientos legales aplicables, así como reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente de la República y los programas especiales y asuntos que el Secretario de Hacienda y Crédito Público le encomiende ejecutar y coordinar en las materias de su competencia, en términos del Artículo 1º del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

Dicho Reglamento es la base de la estructura orgánica del mencionado órgano desconcentrado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 1997. Integrándose por las siguientes unidades administrativas:

1.-Presidente.

a) Unidad de Comunicación Social.

b) Comisión del Servicio Fiscal de Carrera.

1º Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera.

c) Unidades Administrativas Centrales.

1º Dirección General de Interventoría.

2º Dirección de Planeación Tributaria.

- Dirección General Adjunta de Análisis Económico y Estadística de Ingresos.
- Dirección General Adjunta de Planeación Impositiva.
- Dirección General Adjunta de Promoción Fiscal y Comercio Exterior.
- Dirección General Adjunta de Derechos y proyectos Tributarios.

3º Dirección General de Asuntos Fiscales Internacionales.

- Dirección General Adjunta de Planeación Tributaria Internacional y de Negociación de Tratados.
- Dirección General Adjunta de Auditoría Internacional.
- Dirección General Adjunta de Asuntos Internacionales de Comercio Exterior.
- Dirección General Adjunta de Procedimientos Legales Internacionales.
- Dirección General Adjunta de Investigación Económica.

4º Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas.

5º Dirección General de Tecnología de la Información.

6º Administración General de Recaudación.

- Administración Especial de Recaudación.

7º Administración General de Auditoría Fiscal Federal.

- Administración Especial de Auditoría Fiscal Federal.

8º Administración General Jurídica de Ingresos.

- Administración Especial Jurídica de Ingresos.

9º Administración General de Aduanas.

10º Coordinación General de Recursos.

- Coordinación Central de Recursos Humanos.
- Coordinación Central de Recursos Financieros.
- Coordinación Central de Recursos Materiales.

11º Unidades Administrativas Regionales.

- Administraciones y Coordinaciones Regionales.
- Administraciones y Coordinaciones Locales.
- Aduanas.

12º Unidad de Contrabando Interna.

De todas las unidades mencionadas, aparentemente es la Administración General de Aduanas, la que realiza las funciones administrativas y operativas del comercio exterior, situación que no es del todo cierta ya que como hemos visto a lo largo del presente trabajo, existen otras Administraciones que tienen competencia en el ámbito aduanal, de conformidad con el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria:

A.- Administración General de Auditoría Fiscal Federal.- Conforme al artículo 30 del Reglamento citado, estará a cargo de un Administrador General auxiliado en el ejercicio de sus facultades por los siguientes servidores públicos:

1. Administrador Especial de Auditoría Fiscal.

2. Administrador Central de Operación de la Fiscalización.

3. Administrador Central de Comercio Exterior.

1º Administrador de Valoración Aduanera de Comercio Exterior.

- Subadministrador de Valoración Aduanera de Comercio Exterior "1".
- Subadministrador de Valoración Aduanera de Comercio Exterior "2".
- Subadministrador de Valoración Aduanera de Comercio Exterior "3".

- 2º Administrador de Normatividad y Procedimientos Legales de Comercio Exterior "1".

- Subadministrador de Normatividad y Procedimientos Legales de Comercio Exterior "1".
- Subadministrador de Normatividad y Procedimientos Legales de Comercio Exterior "2".
- Subadministrador de Normatividad y Procedimientos Legales de Comercio Exterior "3".
- Subadministrador de Normatividad y procedimientos Legales de Comercio Exterior "4".

- 3º Administrador de Normatividad y Procedimientos Legales de Comercio Exterior "2".

- Subadministrador de Normatividad y Procedimientos Legales de Comercio Exterior "4".

- 4º Administrador de Planeación y Programación de Comercio Exterior.

- Subadministrador de Planeación y Programación de Comercio Exterior "1".

- 5º Administrador de Registro y Control de Comercio Exterior.
 - Subadministrador de Registro y Control de Comercio Exterior "1".
 - Subadministrador de Registro y Control de Comercio Exterior "2".
 - Subadministrador de Registro y Control de Comercio Exterior "3".
 - Subadministrador de Registro y Control de Comercio Exterior "4".
- 6º Administrador de Auditoría de Comercio Exterior.
 - Administrador de Auditoría de Comercio Exterior "1".
 - Administrador de Auditoría de Comercio Exterior. "2".
 - Administrador de Auditoría de Comercio Exterior. "3".
 - Administrador de Auditoría de Comercio Exterior. "4".
 - Administrador de Auditoría de Comercio Exterior. "5".
- 7º Administrador de Investigaciones y Apoyo Logístico de Comercio Exterior.
 - Subadministrador de Apoyo Logístico.
 - Subadministrador de Investigaciones "1".
 - Subadministrador de Investigaciones "2".
 - Subadministrador de Sistemas.

4.- Administrador Central de Normatividad de la Operación Fiscalizadora.

5.- Administrador Central de Programas Especiales.

6.- Administrador Central de Servicios Administrativos.

7.- Administrador Central de Apoyo Técnico.

Se a especificado, la Administración Central de Comercio Exterior, citando las administraciones y subadministraciones que la componen, ya que éstas tienen injerencia en materia aduanal, mencionándose entre las funciones más importantes en comercio exterior las citadas en las siguientes fracciones del artículo 30 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria:

IX. Ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones, vigilancia, reconocimiento aduanero derivado del mecanismo de selección aleatoria y verificaciones, 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...franquicias...verificar el cumplimiento de las restricciones o regulaciones no arancelarias en las mercancías de comercio exterior en transporte, incluso la referente a vehículos de procedencia extranjera; así como la verificación de aeronaves y embarcaciones, declarar en el ejercicio

de sus atribuciones, cuando proceda, que las mercancías, vehículos, embarcaciones o aeronaves pasan a propiedad del Fisco Federal, tramitar y resolver los procedimientos aduaneros que se deriven del ejercicio de sus facultades de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales; notificar a las autoridades del país de procedencia, en los términos del convenio internacional correspondiente, la localización de los vehículos o aeronaves robados u objeto de disposición ilícita...;

XIV.- Ordenar y practicar la retención, persecución, embargo de mercancías de comercio exterior o sus medios de transporte, cuando no se acredite su legal importación, tenencia o estancia en el país; tramitar y resolver los procedimientos aduaneros que se deriven del ejercicio de sus facultades de comprobación efectuado por las aduanas, o por otras autoridades fiscales, así como ordenar en los casos que proceda, la entrega de las mercancías embargadas, antes de la conclusión del procedimiento a que se refiere esta fracción; ... autorizar a los almacenes generales de depósito para que presten el servicio de depósito fiscal, previa opinión que al efecto emita la Administración General de Aduanas, y para que en sus instalaciones se adhieran los marbetes a los envases que contengan bebidas alcohólicas de importación; habilitar almacenes como recintos fiscales para uso de la autoridad aduanera.

XVII.- Designar los peritos que se requieran para la formulación de los dictámenes técnicos relacionados con los asuntos de su competencia.

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

XXII.- Normas y planear, 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 la salida del mismo de mercancías y 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 de recaudación, cobro coactivo, imposición de sanciones, contabilidad de ingresos y movimiento de fondos;

XXVI.- Llevar los padrones de importadores, de empresas autorizadas para realizar importaciones sin la presentación de garantía, importadores de bebidas alcohólicas para diferir el impuesto especial sobre producción y servicio, de tránsitos interfronterizos; autorizar empresas para que presten el servicio de consolidación de carga por vía terrestre bajo el régimen aduanero de tránsito interno, autorizar importaciones temporales de vehículos especialmente contruidos o transformados para realizar funciones distintas a las de transporte de personas o mercancías.

XXVII. Coordinarse con la unidad administrativa competente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para ponerle a su disposición la mercancía de procedencia extranjera que estando sujeta a un procedimiento aduanero que sea de su competencia, haya declarado que la mercancía pasó a propiedad del

fisco federal o se encuentre en los casos previstos en el artículo 157 de la Ley Aduanera.

Otra unidad administrativa competente en materia aduanera es de conformidad con el artículo 32 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria es la **Administración General Jurídica de Ingresos**

Compete a dicha Administración:

I.- Establecer la política y los programas que deben seguir las Administraciones Especial y las 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; de criterios arancelarios; de consultas; de autorizaciones y prórrogas; ...

IX.- Participar en el diseño de las formas oficiales de los avisos, pedimentos, declaraciones, manifestaciones y demás documentos requeridos por las disposiciones fiscales, cuya aprobación corresponda a otra unidad administrativa del Servicio de Administración Tributaria.

X. Diseñar y aprobar las formas oficiales que sirvan para solicitar o resolver los asuntos de su competencia a que se refiere la fracción I del artículo 32 del Reglamento del Servicio de Administración Tributaria.

XLIII. Cancelar las patentes de agente aduanal y las autorizaciones de apoderado aduanal, así como suspenderlos o declarar la extinción del derecho de ejercer la patente de agente aduanal, cuando proceda.

La Administración General Jurídica de Ingresos estará a cargo de un Administrador General auxiliado en el ejercicio de sus facultades por:

- 1.- Administrador Especial Jurídico de Ingresos.**
- 2.- Administrador Central de Asistencia al Contribuyente.**
- 3.- Administrador Central de lo Contencioso.**
- 4.- Administrador Central de Operación.**
- 5.- Administrador Central de Normatividad de Impuestos Internos.**
- 6.- Administrador Central de Normatividad de Comercio Exterior y Aduanal.**

1º. Administrador de Normatividad de Comercio Exterior "1".

2º Administrador de Normatividad de Comercio Exterior "2".

Otras Unidades Administrativas que son competentes para ejercer otras facultades aduaneras son:

- La Administración General de Recaudación, artículo 28 fracción VII del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, diseñando y

aprobando las formas oficiales de avisos, pedimentos, declaraciones y demás documentos aduaneros, entre otros documentos.

- Dirección General Adjunta de Promoción Fiscal y Comercio Exterior.- Artículo 17 fracción II, III y IV del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.- Participa con las autoridades competentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el análisis de las medidas necesarias para que la política aduanera y la industria maquiladora sea acorde con la política de comercio exterior; participa en la elaboración de disposiciones relativas a las operaciones fronterizas para el fomento de la industria maquiladora y para el desarrollo de la franja y región fronteriza del país en el área de su competencia, así como en la elaboración de políticas para el fomento a las industrias de exportación, los regímenes temporales de importación y la exportación e importaciones para montaje y acabado automotriz.
- Dirección General de Asuntos Fiscales Internacionales, artículo 20 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.- Ordena y practica visitas domiciliarias para comprobar actos establecidos en las disposiciones fiscales y aduaneras.
- Dirección General de Política de Ingresos.- Artículo 41, fracción IX, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Propone disposiciones relacionadas con las operaciones fronterizas para el fomento de la industria maquiladora y para el desarrollo de la franja y región fronteriza del país, así como la elaboración de políticas y programas relativos a desarrollos portuarios y aeroportuarios, fomento a las industrias de exportación, regímenes temporales de importación y exportación y a importaciones para montaje y acabado automotriz.
- Dirección General de Interventoría.- Artículo 13 fracciones IV, VI, VII y X del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sus facultades son de requerir a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros a proporcionar declaraciones, informes, practicar visitas domiciliarias, auditorías, verificaciones y reconocimiento aduanero derivado del mecanismo de selección aleatoria, ordenar y practicar la retención, persecución, secuestro o embargo de mercancías de comercio exterior o su medio de transporte, cuando no se acredite su legal importación, tenencia o estancia en el país, notificando al interesado el plazo que tiene y la autoridad ante la cual deberá llevar a cabo dicha acreditación; Elaborar, practicar, calificar y revisar los exámenes cuya aprobación sea necesaria para obtener patente de agente aduanal o autorización de apñoderado aduanal o de dictaminador aduanero; formular los programas temáticos de los mismos, notificar la fecha, lugar y hora en que se celebrarán y notificar los resultados que correspondan a los interesados, así como a la Administración General de Aduanas.
- Oficialía Mayor.- Artículo 8º del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sus facultades principales se concentran en cuanto al destino de los bienes de comercio exterior propiedad del Fisco Federal.

- Procuraduría Fiscal de la Federación. Artículo 10 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Autoridad competente para ejercitar la querrela respectiva ante las autoridades judiciales federales, en delitos fiscales.

Finalmente llegamos a la Administración General de Aduanas, a cargo el Administrador General de Aduanas, estructurándose en tres niveles:

- I. **Central, con cinco Administraciones Centrales.**
- II. **Regional, con ocho Administraciones Regionales de Aduanas..**
- III. **Local, con cuarenta y siete aduanas.**

En el primer nivel están incluidas cinco Administraciones Centrales:

- A. Administración Central de Planeación Aduanera.
- B. Administración Central de Regulación del Despacho Aduanero.
- C. Administración Central de la Policía Fiscal Federal.
- D. Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos.
- E. Administración Central de Informática, Contabilidad y Glosa.

En el segundo nivel están las ocho Administraciones Regionales:

A. ADMINISTRACIÓN REGIONAL DE ADUANAS NOROESTE, con sede en Tijuana, B.J.

Comprende las siguientes Aduanas:

- Tijuana.
- Tecate.
- Mexicali.
- San Luis Río Colorado.
- Sonoyta.
- Nogales.
- Naco.
- Agua Prieta.
- Ensenada.
- Guaymas.

B.- ADMINISTRACION REGIONAL DE ADUANAS NORESTE. Con sede en Monterrey, Nvo. León.

- Colombia.
- Nuevo Laredo.
- Miguel Alemán.
- Reynosa.
- Matamoros.

- Monterrey.
- Ciudad Camargo.

C.- ADMINISTRACION REGIONAL DE ADUANAS CENTRO.- Sede: Querétaro, Qto.

- Lázaro Cárdenas.
- Querétaro.
- Aguascalientes.

D.- ADMINISTRACION REGIONAL DE ADUANAS SUR.- Sede: Mérida, Yuc.

- Ciudad del Carmen.
- Progreso.
- Cancún.
- Subteniente López.
- Cd. Hidalgo.

E. ADMINISTRACION REGIONAL DE ADUANAS NORTE-CENTRO.- Con sede en Torreón, Coah.

- Gral. Rodrigo M. Quevedo.
- Ciudad Juárez.
- Ciudad Acuña.
- Piedras Negras.
- Chihuahua.
- Torreón.

F. ADMINISTRACION REGIONAL DE ADUANAS OCCIDENTE.- Con sede en Guadalajara, Jal.

- Manzanillo.
- Guadalajara.
- Mazatlán.
- La Paz.

G. ADMINISTRACION REGIONAL DE ADUANAS GOLFO-PACIFICO.- Con sede en Veracruz, Ver.

- Altamira.
- Tampico.
- Tuxpan.
- Veracruz.
- Coatzacoalcos.
- Salina Cruz.

H.- ADMINISTRACION REGIONAL DE ADUANAS METROPOLITANA.- Sede: México, D.F.

- Acapulco.
- Puebla.
- Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.
- Valle de México.

De ésta forma, la Administración General de Aduanas además de estar integrada por áreas que la apoyan en sus funciones a nivel central en la Ciudad de México, se constituye por ocho Administraciones Regionales de Aduanas de las que dependen las diversas aduanas, ubicadas estratégicamente para coadyuvar a los particulares y a la dependencia en las operaciones de comercio exterior.

La circunscripción territorial de éstas, se encuentra determinado en el *Acuerdo por el que se señala el Nombre, Sede y Circunscripción Territorial de las Unidades Administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que se mencionan*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de diciembre de 1996, y en éste se señalan los límites que tiene cada unidad administrativa para ejercer las funciones señaladas en el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria o Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Dentro de las administraciones centrales ante mencionadas pertenecientes a la Administración General de Aduana, existe una, la cual es coadyuvante de todas las demás autoridades aduaneras, incluso con las autoridades judiciales, y es la Administración Central de la Policía Fiscal Federal.

El personal de la Policía Fiscal Federal podrá estar adscrito a las diversas aduanas de la República Mexicana, sujetándose su actuación a lo señalado por la Ley Aduanera, su Reglamento, el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, el acuerdo que establece el Manual de Organización de la Policía Fiscal Federal así como demás disposiciones aplicables.

Cada Administración Regional de Aduanas, contará también con una jefatura de la Policía Fiscal y los agentes necesarios para ejercer sus funciones.

Las funciones de la Policía Fiscal Federal, se encuentran determinadas en el artículo Primero, apartado H, del *Acuerdo por el que se Delegan facultades a los servidores públicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 1989 y modificado mediante los acuerdos publicados en el citado órgano de difusión oficial el 15 de marzo de 1993, el 14 de febrero de 1994 y el 24 de octubre de 1994, ejerciendo especialmente las funciones de vigilancia y prevención de ilícitos aduaneros.

Dichas funciones son ejercidas indistintamente coadyuvando con las autoridades civiles y militares.

El personal de la Policía Fiscal deberá observar las ordenes giradas por el Administrador de la Aduana por conducto del Jefe de la policía Fiscal Federal y

se abstendrá de realizar investigaciones o actuaciones, requerimientos u otros actos de privación o molestia a particulares, cuando los mismos no deriven de la aplicación de la legislación aduanera.

El personal de la Policía Fiscal deberá portar el uniforme e insignias reglamentarias, el gafete de identificación personal autorizado, así como el oficio de comisión específico, mientras se encuentre en servicio, dentro o fuera de las instalaciones de la Aduana, rindiendo al Jefe de la Policía Fiscal Federal de la aduana, al término de su turno, el Parte de novedades respectivo.

El personal de la Policía Fiscal, tiene prohibido atender a los interesados, o a sus representantes legales, con el objeto de recibir documentación tendiente a acreditar la legal estancia de las mercancías o desvirtuar los hechos que se le imputan, así como devolver mercancías sin que exista una resolución emitida por la autoridad competente.

5 EL PRESUNTO INFRACTOR ANTE LA AUTORIDAD ADUANERA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA.

El presunto infractor o la persona que presumiblemente cometió una violación a una disposición aduanera, se ve inmerso en una serie de actos que por lo general desconoce, empezando por la poca información en materia aduanal, de tantas personas que cruzan los límites en el territorio nacional, sin verificar los trámites que deben efectuar, o, peor aún, desconociendo las consecuencias de su acción, atreviéndose a "introducir" en territorio nacional mercancías, sin el pago de los impuestos que deban cubrirse, y, en su caso, la presentación del documento que compruebe las restricciones o regulaciones no arancelarias, lo que ocasiona incluso su presentación ante el Ministerio Público Federal, de conformidad con lo establecido en el Código Fiscal de la Federación, independientemente de las multas administrativas aplicables.

Desconoce la documentación que debe traer consigo siempre, para evitar ser molestado en su persona o propiedades, cuando se trate de mercancía extranjera, en cambio, los grandes infractores a la importación o mejor conocidos como contrabandistas, saben perfectamente el movimiento y los documentos que deben falsificar, o las autoridades ante quienes "arreglan" la situación.

El presunto infractor se ve violentado desde un primer momento en el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, al verse despojado de su mercancía, la cual es embargada precautoriamente por la autoridad aduanera. Incluso no está seguro si el embargo fué efectuado por personal de la Administración General de Aduanas y/o de Auditoría Fiscal.

La autoridad que procede al embargo, remite al presunto infractor, ante la aduana o la local de auditoría fiscal de la circunscripción donde ocurrieron los hechos para que se dé inicio al procedimiento administrativo en materia aduanera, mediante la notificación del acta correspondiente, en el que se le dan diez días para que éste presente ante la autoridad que levantó el acta, las pruebas que acrediten la legal tenencia de las mercancías, entretanto, éstas permanecen en el recinto fiscal respectivo.

Una vez que se presenten las pruebas y a consideración del personal de la aduana, se acredite la legal tenencia de las mercancías, el administrador de la aduana dictará una resolución provisional absolutoria, devolviéndole las mercancías al interesado. Esta resolución, se remitirá a la Administración Local de Auditoría Fiscal de la circunscripción para que emita una definitiva, la cual puede ser absolutoria o condenatoria, caso en el cual, el contribuyente quedará supeditado al pago de las multas y sanciones correspondientes, independientemente de que pueden pasar las mercancías a propiedad del fisco federal.

Las aduanas no pueden emitir resoluciones condenatorias, por lo que si ante ésta unidad administrativa no se comprueba la legal estancia y tenencia de las mercancías, deberá enviarse el expediente a la Local de Auditoría Fiscal de la circunscripción.

Por lo anterior, cuando la resolución provisional sea dictada por una aduana, el interesado, no puede tener la seguridad de haber librado ésta situación, ya que queda sujeto al criterio de otra autoridad, misma que "revisa" la sentencia de la aduana, por lo que podría decirse que es una especie de "revisión de oficio", sin que se tenga un fundamento jurídico para destruir una certeza jurídica de su situación.

En el caso de que en el periodo de cuatro meses la administración local de auditoría no dicte resolución definitiva, la provisional tendrá tal carácter, previendo así, los casos en que por diversos motivos, se retrase la emisión de éste tipo de resoluciones.

En el caso de resoluciones dictadas por las administraciones locales de auditoría, éstas obviamente no están sujetas a revisión, por lo que desde un principio el contribuyente tendrá al menos, el derecho de tener una certeza jurídica de su situación legal, a fin de que pueda tener los elementos necesarios para acudir a las instancias legales para su defensa, tales como el recurso de revocación o el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Las resoluciones emitidas en el procedimiento administrativo en materia aduanera, ya sean las provisionales o las condenatorias, son notificadas por la autoridad que las emitió. En el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigente en 1993, establecía que éstas notificaciones se efectuaban a través de las administraciones locales de recaudación, lo que representaba para el contribuyente, una mayor confusión, ya que cada una de las unidades administrativas mencionadas, tienen un domicilio diferente, al que el contribuyente tenía que acudir, siguiendo su peregrinar.

Una vez notificada la resolución y verificado que en el término de 45 días no se presentó ningún recurso administrativo ni se procedió al entero del crédito fiscal, éste es cobrado por la administración local de recaudación.

Hasta antes del 4 de enero de 1989, la Dirección General de Aduanas y las Aduanas de la República Mexicana, concentraban todas las facultades en materia aduanera, desde la práctica de las visitas domiciliarias en materia de comercio exterior, el trámite y resolución del procedimiento administrativo de

investigación y audiencia (actualmente el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera), valoración de mercancías, hasta la resolución de recursos administrativos, otorgamiento de autorizaciones, control de almacenes, entre otras.

Este panorama, a decir, de los políticos que tomaron el poder, ocasionaba que el poder en materia de comercio exterior se concentrara en un organismo como la entonces Dirección General de Aduanas y las Aduanas en un ambiente presuntamente de corrupción, ya que si el contribuyente se hubiese querido quejar, lo mas probable era que no prosperara su inconformidad.

Con éste pretexto, y algunas quejas, de las que se hizo mayor eco respecto a la falta de probidad de algunos funcionarios, ocasionaron las reformas al reglamento interior de la Secretaría de Hacienda, hasta quedar todas las facultades diversificadas en distintas autoridades, para que el contribuyente tuviera un trato mas equitativo.

Se cerró la Escuela Nacional de Capacitación Aduanera (ENCA), fundada en el año de 1931 como Academia de Conocimientos Aduanales, dentro del Reglamento Interior de dicho año y que por Decreto de 13 de enero de 1972, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo del propio año, se crea ésta Escuela, que fué la base de la capacitación de la carrera de Vista Aduanal.

En 1990 se incorporó la materia aduanera a la estructura por funciones de la Subsecretaría de Ingresos y la Dirección General de Aduanas transfirió facultades a otras unidades administrativas de la Subsecretaría, de acuerdo a la función que cada área tenía encomendada. De esta forma, se transfirieron, entre otras atribuciones: la práctica de visitas domiciliarias en materia de comercio exterior y el trámite y resolución del procedimiento administrativo de investigación y audiencia a la entonces Dirección General de Auditoría Fiscal Federal; el trámite y resolución de los recursos administrativos y el otorgamiento de autorizaciones en materia aduanera, a la entonces Dirección General Técnica de Ingresos (actualmente Administración General Jurídica de Ingresos). Teniendo la Dirección General de Aduanas principalmente atribuciones relacionadas con la operación aduanera únicamente.

De lo que se señala, que en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, se acabó con la Administración General de Aduanas, desmantelándola, a costa del mismo contribuyente, el cual se dedica a visitar varias oficinas en diversas direcciones para tratar de el trámite de el procedimiento administrativo respectivo.

Actualmente, con el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, algunas facultades comienzan a regresar nuevamente a la Administración General de Aduanas, tales como la práctica de las visitas domiciliarias en materia de comercio exterior, aunque, no se han ejercido.

Lo anterior, obedeció a un consenso generalizado, entré las diversas áreas del Servicio de Administración Tributaria, tomando en consideración al contribuyente, a quien en lugar de haberse simplificado el procedimiento se ve inmerso en un mar de trámites y autoridades, independientemente de que

mucho personal con experiencia en los procedimientos aduaneros adscritos a la Administración General de Aduanas, se encuentran efectuando labores de consulta en la operación aduanera, en tanto que personal de otras unidades administrativas desconocedoras de la legislación aduanera, provocan un ejercicio de sus facultades erróneo, lo que va en perjuicio tanto del presunto infractor como del Fisco Federal, de tal forma que una visita domiciliaria mal realizada, da lugar a resoluciones mal fundamentadas, que por lo general son ganadas en el recurso administrativo correspondiente, ocasionando un gran gasto público, así como el tiempo y dinero del particular afectado.

Se tienen esperanzas de que los altos mandos reflexionen y regresen las funciones aduaneras a un solo ente, que por su especialización y conocimiento esté en posibilidad de ofrecer al contribuyente un óptimo servicio, cuidando los intereses del Erario Federal, independientemente del nombre que se le quiera dar a dicha unidad administrativa.

Es por ésto necesario recalcar los factores que en opinión de Carlos Sierra²¹⁵, misma que se comparte, siempre incidirán para el funcionamiento de las facultades aduaneras:

Un alto concepto del honor de los empleados aduaneros.

Una adecuada conciencia fiscal y cívica de los mexicanos, y

Honradez de los industriales nacionales.

²¹⁵ SIERRA, J. Carlos. Historia y Legislación Aduanera de México.- Op. Cit. p. 324 y 325.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Las normas jurídicas aduaneras mexicanas se desarrollaron a partir del descubrimiento de la Nueva España, iniciándose una serie de ordenamientos que legislaron la introducción y salida de mercancías entre los países del Viejo Continente y México.

Las primeras contribuciones al comercio exterior introducidas en las tierras recién descubiertas, fueron el derecho de almojarifazgo o portazgo, señalado en la Carta de Burgos en 1497, consistente en las contribuciones percibidas en España y Nueva España por la entrada y salida de mercancías, la cual era cubierta al salir como al entrar a la Nueva España.

El derecho de Avería en 1564, mediante el cual se ejercía un mayor control sobre las operaciones de comercio exterior, en virtud del cual, ninguna nave podía salir si no era en flota, su inobservancia ocasionaba la pérdida de la embarcación y sus mercancías.

El derecho de alcabala establecido en 1573, era el ingreso percibido por el gobierno español en la primera venta de las mercancías que llegaban a tierra colonizada.

El Decreto de las Cortes Españolas de 9 de noviembre de 1829, introdujo el *Arancel General Interino para el Gobierno de las Aduanas Marítimas en el Comercio Libre del Imperio*, siendo el primer documento legal del México independiente.

Se crea la Dirección General de Aduanas en 1821, designándose a Don Francisco José Bernal, como primer Director.

La Dirección General de Aduanas, sufrió diversas transformaciones hasta desaparecerla el 16 de noviembre de 1824, teniendo las facultades de ésta la Dirección de Alcabalas de la Secretaría de Hacienda y no fue sino hasta el 19 de febrero de 1900, que la Dirección General de Aduanas se volvió a incluir dentro del organigrama de la Secretaría de Hacienda.

En cuanto a los primeros Aranceles Generales en éstos se establecieron los procedimientos legales en los juicios de comisos, que al principio eran verbales y públicos. Estableciéndose las infracciones y sanciones respectivas para el contrabando, que comparativamente a la legislación actual, son similares.

SEGUNDA.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos previó la competencia de la Federación y del Congreso de la Unión para regular el comercio exterior. El fundamento legal se encuentra previsto en los artículos 133; 29; 31, fracción IV; 32; 49; 73, fracciones VII, XXIX y XXX; 89, fracciones I y XIII; 115; 117, fracciones IV, V y VI, 118 y 131 de la Constitución.

En cuanto a las leyes aplicables al comercio exterior, se encuentran principalmente entre otras: la Ley Aduanera, Ley del Servicio de Administración Tributaria, Ley de Comercio Exterior, Código Fiscal de la Federación, Ley General de Salud, Ley Federal de Metrología y Normalización, Ley de Vías Generales de Comunicación, Ley de Navegación y Comercio Marítimo, Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley General de Población, Ley Orgánica de la Administración Pública

Federal, Ley del Impuesto al Valor Agregado, Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, Ley Federal de Derechos, Ley del Impuesto sobre Automóviles Nuevos; Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Reglamento del Código Fiscal, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

TERCERA.- Dentro de los conceptos esenciales establecidos y fundamentales para el manejo de los procedimientos aduaneros, se encuentran el de Importación, definiéndose como el acto jurídico por medio del cual el importador se somete a los trámites administrativos respectivos para introducir a un territorio, mercancía de origen distinto al de dicho territorio para que por medio de un acto de autoridad pueda permanecer en el país que se interna temporal o definitivamente, a fin de que se le otorgue el trato de nacional para incorporarse a la economía nacional.

Se define a la exportación, como el acto jurídico por medio del cual el exportador se somete a los trámites administrativos previstos en las leyes respectivas a fin de obtener la autorización de la autoridad competente para extraer del país mercancías a otro territorio, temporal o definitivamente.

Mercancía para fines aduaneros, se conceptualiza como cualquier objeto que se desplaza, introduciéndose de un territorio aduanero a otro.

Su valor en aduana, se encuentra relacionado con el artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, basándose esencialmente en el "valor de transacción", o precio realmente pagado o por pagar por las mercancías cuando éstas se venden para su exportación al país de importación. Esta noción, se encuentra establecida en el artículo 64 de la Ley Aduanera.

En cuanto a las contribuciones al Comercio Exterior y cuotas compensatorias causadas por la importación o exportación de mercancías se encuentran: los impuestos generales de importación y de exportación, incorporados en la Tarifa respectiva, mediante arancel, mismo que puede ser *ad valorem* o *específico*.

El *ad valorem* es el impuesto aplicable a las mercancías de comercio exterior sobre la base de un porcentaje fijo del valor de las mismas.

El arancel *específico* es el impuesto establecido basándose en una cantidad monetaria fija aplicada sobre la mercancía según el número de unidades, el peso o volumen.

El arancel *mixto* es el consistente en una combinación de los dos anteriores.

Otros impuestos aplicables son el IVA, el IESPS e ISAN, en su caso.

En cuanto a los ingresos relacionados con el Comercio Exterior, están las cuotas compensatorias, cuya naturaleza es la correspondiente a los aprovechamientos, de conformidad con el artículo 3º del Código Fiscal de la Federación.

Definiéndose a éstas como los aprovechamientos percibidos por el Estado, como protección oportuna a la producción nacional para combatir prácticas desleales de comercio internacional.

Además de los aranceles antes mencionados, las mercancías pueden requerir para su importación o exportación, el cumplimiento de ciertas regulaciones y restricciones no arancelarias, cuya imposición no contraviene la libertad de Comercio prevista en el artículo 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre de 1791 y el 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Su fundamento se encuentra en el artículo 131 constitucional, el cual faculta a la Federación para 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, independientemente que se otorga competencia al Ejecutivo para restringir y 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.

El establecimiento de las medidas de regulación y restricción no arancelarias de mercancías, es determinado por la COCEX o Comisión de Comercio Exterior, quien emitirá opinión, recomendando las modificaciones necesarias, siendo obligatorias cuando se publiquen en el Diario Oficial de la Federación.

Las dependencias competentes para hacer cumplir estas medidas deberán publicarse también en el citado órgano de difusión oficial.

Las restricciones o regulaciones no arancelarias consisten en: permisos previos, cupos máximos, marcado de país de origen, certificaciones, cuotas compensatorias y demás instrumentos señalados en la Ley de Comercio Exterior, entre los que figuran las Normas Oficiales Mexicanas.

Los aranceles y las restricciones y regulaciones no arancelarias que causan las mercancías, pueden ser exceptuadas, a través de las franquicias y exenciones establecidas en la Ley Aduanera.

Se define a la exención como la figura jurídica por medio de la cual se exime del pago de una obligación tributaria, por un privilegio creado por razones de equidad, conveniencia o política económica.

La franquicia es la exención de los impuestos al comercio exterior que causen en otros supuestos y del cumplimiento de las restricciones y/o regulaciones no arancelarias.

Entre los supuestos establecidos en la Ley Aduanera, por los cuales no se pagarán los impuestos al comercio exterior por la entrada o salida al territorio nacional de las mercancías se encuentran:

- Los equipajes de pasajeros en viajes internacionales.
- Los menajes de casa de inmigrantes y nacionales repatriados o deportados, usados durante su residencia en el extranjero, así como los instrumentos científicos y herramientas cuando sean de profesionales y obreros o artesanos.
- Las que importen los habitantes de la franja fronteriza para su consumo, hasta por la cantidad que establezca anualmente la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior.

CUARTA.- Se define al Proceso como el conjunto de actos regulados en ley con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante una decisión del juez competente.

Su fin es la aplicación de la ley al caso concreto, mediante el fallo respectivo.

Todo proceso debe respetar las garantías individuales establecidas en la Constitución, principalmente en los artículos 8º, 14, 16, 17, y 18.

Se conceptualiza al Procedimiento como el conjunto de formalidades a que está sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos, para producir un determinado acto, de tal forma que mientras en el proceso hay una unidad y un fin, en el Procedimiento no se busca la solución del conflicto, sino la realización de un determinado acto.

El procedimiento es administrativo cuando el conjunto de actos previstos en ley concurren en la producción definitiva de un acto administrativo.

El procedimiento administrativo debe contener los siguientes requisitos:

- Motivado y fundado.
- Por escrito.
- Se cumpla con la garantía de audiencia.
- Se efectúe por medio de la autoridad competente.
- Reúna las formalidades legales exigidas para cada caso.
- Notificado.

En cuanto a los actos de comprobación y vigilancia que dan origen a los procedimientos jurídicos aduaneros que determinan infracciones y sanciones son: el reconocimiento y segundo reconocimiento aduanero, la verificación de mercancías en transporte, las visitas domiciliarias y otros actos de comprobación.

Se define al Reconocimiento Aduanero como al examen físico y documental de las mercancías de importación o exportación, a fin de determinar la clasificación arancelaria de las mismas, dirigido a comprobar los elementos que constituyen la operación de comercio exterior, a fin de determinar si reúnen los requisitos para que sea permitida su entrada o salida y fijar la base gravable y las restricciones y/o regulaciones no arancelarias.

El Segundo Reconocimiento consiste en el examen de las mercancías de importación y exportación, así como de sus muestras por segunda ocasión, para allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado, cuando el mecanismo de selección aleatoria así lo determine.

El Segundo Reconocimiento está a cargo de empresas contratadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y se efectúa a través de los dictaminadores aduanales autorizados por la Administración General de Aduanas para ello.

La tenencia, transporte o manejo de mercancías de procedencia extranjera excepto las de uso personal, deberá ampararse en todo tiempo con cualquiera de los siguientes documentos: Documentación aduanera que acredite su legal importación; Nota de venta expedida por autoridad fiscal federal o la documentación que acredite la entrega de las mercancías por parte de la Secretaría; factura expedida por empresario establecido.

La Verificación de Mercancías de Procedencia Extranjera en Transporte, consistente en la acción aduanera de examinar física y documentalmente las mercancías de comercio exterior durante su circulación en territorio nacional, tiene como finalidad establecer la legal importación y tenencia de las mercancías que son transportadas a través del territorio nacional.

Las Visitas Domiciliarias es facultad de la autoridad administrativa para cerciorarse en el domicilio del contribuyente del cumplimiento de los reglamentos y disposiciones legales aplicables.

Otros actos de comprobación por parte de las autoridades aduaneras, sería la verificación de vehículos y embarcaciones de procedencia extranjera, así como la glosa o comprobación posterior de la documentación entregada por el importador o exportador para la importación y exportación de mercancías.

QUINTA.- Los procedimientos administrativos jurídicos aduaneros previstos para la determinación de infracciones y sanciones son:

- El previsto para las multas simples.
- Determinación de Contribuciones Omitidas.
- Cancelación y Suspensión de Patente de Agente Aduanal.
- Cancelación de Autorización de Apoderado Aduanal y,
- El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

El fundamento para la imposición de las multas simples, es establecido en el artículo 46 de la Ley Aduanera, mediante el cual, se levanta un acta circunstanciada de los hechos u omisiones observados durante el reconocimiento o segundo reconocimiento aduanero, y en la que no es aplicable los otros procedimientos mencionados, imponiéndose la multa correspondiente conforme a la Ley Aduanera.

Su procedimiento consiste en la notificación al importador de éstos hechos, del acta circunstanciada que al efecto se levante por parte del Administrador, para que en ese momento manifieste o exhiba lo que a su derecho conviniera, emitiendo en el término de 24 horas el fallo respectivo por parte del Administrador de la Aduana, ya sea que se proceda a la imposición de la multa correspondiente o se exima del incumplimiento a las leyes presuntamente infringidas. En contra de ésta resolución es procedente el recurso administrativo de revocación.

El procedimiento de Determinación de Contribuciones Omitidas, tiene su base jurídica en el artículo 152 de la Ley Aduanera, para que en caso de que con motivo del reconocimiento o segundo reconocimiento aduanero, verificación de mercancías en transporte o del ejercicio de las facultades de comprobación en que proceda la determinación de contribuciones omitidas y no sea aplicable el embargo precautorio de las mercancías, las autoridades aduaneras procedan a su determinación.

Su procedimiento se inicia mediante la notificación al particular de los hechos u omisiones que impliquen la omisión de contribuciones contenida en un acta circunstanciada, señalando al interesado el plazo de diez días para ofrecer las pruebas y alegatos que a su derecho convengan.

Una vez recibidas las pruebas en el tiempo establecido, la autoridad procederá al desahogo y valoración de éstas, en el término de 30 días, emitiendo en el plazo de cuatro meses, la resolución correspondiente.

En contra de éstas resoluciones proceden los recursos administrativos establecidos en el Código Fiscal o el juicio de nulidad.

El Procedimiento Administrativo de Cancelación de Patente de Agente Aduanal, tiene su fundamento en los artículos 165 y 167 de la Ley Aduanera.

El proceso administrativo de cancelación, consiste en la notificación por parte de la autoridad de los hechos u omisiones que den lugar a la cancelación de patente, dándose a conocer al agente aduanal en forma circunstanciada, concediéndole un plazo de diez días para el ofrecimiento de pruebas y alegatos.

El periodo de desahogo será de treinta días siguientes al de su ofrecimiento, plazo que podrá ampliarse, emitiendo la resolución en un plazo que no excederá de cuatro meses.

Dicha resolución se notificará al agente aduanal por conducto de la aduana de adscripción la que procederá a darle cumplimiento.

El Procedimiento de Cancelación de Autorización para Apoderado Aduanal es el previsto para las personas físicas designadas por otra persona física o moral para que en su nombre y representación se encargue del despacho de mercancías, mediante autorización. Las causales respectivas se encuentran previstas en el artículo 173 de la Ley Aduanera.

El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera tiene su fundamento legal en el artículo 150 de la Ley Aduanera, estableciéndose el embargo precautorio de las mercancías y de los medios en que se transporten, como requisito *sine qua non* para iniciar el mencionado Procedimiento.

Los casos para proceder al embargo precautorio se encuentran establecidos en el numeral 151 de la Ley Aduanera.

Una vez embargada la mercancía, se inicia el procedimiento aludido, mediante acta que al efecto se levante, con los requisitos contenidos en el artículo 153 de la Ley Aduanera, notificándose al interesado el inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera y el plazo de diez días hábiles para ofrecimiento de pruebas y alegatos, indicando la fecha de inicio y término; la declaración del particular en dicha acta de las irregularidades que se le han dado a conocer; indicando al contribuyente, la autoridad que tramitará y resolverá el procedimiento así como su domicilio.

De ésta acta se entregará una copia al contribuyente o a su representante legal.

Una vez concluido el término de desahogo y valoración de pruebas, se emitirá la resolución respectiva, la que se notificará en un plazo no mayor de 4 meses.

En caso de que sea condenatoria, se procederá a enviar copia de ésta a la Administración Local de Recaudación para que proceda a su cobro.

Del análisis de los procedimientos anteriormente mencionados, se desprende que todos reúnen los requisitos de legalidad y audiencia, excepto el de imposición de Multas Simples toda vez que el tiempo para que el contribuyente manifieste lo que a su derecho convenga o exhiba la documentación requerida, pudiera ser tan breve, que viola la garantía de audiencia, aunque su justificación es la agilidad que el despacho aduanero requiere, para que las mercancías de comercio exterior no vean interrumpida su incorporación a la economía nacional.

SEXTA.- En cuanto a las funciones de la autoridad aduanera competente para conocer los diversos procedimientos jurídicos aduaneros, están establecidos en el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, de tal forma que son competentes para iniciar específicamente al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, las Aduanas de la República Mexicana, la Administración General de Aduanas, Administraciones Locales de Auditoría Fiscal y la Administración General de Auditoría Fiscal Federal.

En el caso de que el inicio corresponda a las Aduanas o a la Administración General de Aduanas, tienen la opción de emitir en el supuesto de que el presunto infractor acredite con la documentación respectiva la legal importación y tenencia

de las mercancías, una resolución absolutoria en la cual proceda al levantamiento del embargo precautorio de las mercancías, sin que se finque ninguna multa. Dicha resolución, deberá enviarse a la brevedad a la Administración Local de Auditoría Fiscal o la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, para que cualquiera de éstas emita una resolución definitiva en el término de cuatro meses, la cual podrá reconocer la validez de la absolutoria o, emitirá otra condenatoria, haciéndose del conocimiento del particular a fin de que se proceda al cumplimiento de la sentencia.

En caso de que el procedimiento se hubiese iniciado por la Administración Local de Auditoría Fiscal de la circunscripción o la Administración General de Auditoría Fiscal, la resolución que emita cualquiera de éstas, se tendrá como definitiva.

SEPTIMA.- Que del análisis de la organización y competencia de las atribuciones de las autoridades del Servicio de Administración Tributaria que tienen facultades para iniciar, tramitar y resolver el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, se infiere que las mismas, se encuentran dispersas entre diversas unidades administrativas, lo que ocasionan criterios de aplicación entre éstas a veces encontrados, repercutiendo no solo en el servicio al contribuyente sino en la certeza jurídica de que las resoluciones absolutorias emitidas por la aduana, sean firmes y no tengan que ser revisadas por otra unidad administrativa de similar jerarquía y en una misma instancia, causando descontrol e incertidumbre.

El personal capacitado que hasta 1989, tenía exclusivamente facultades aduaneras era la entonces Dirección General de Aduanas, pero por las políticas implementadas en pro de una apertura internacional, fueron otorgadas a personal de otras áreas pertenecientes a la extinta Subsecretaría de Ingresos.

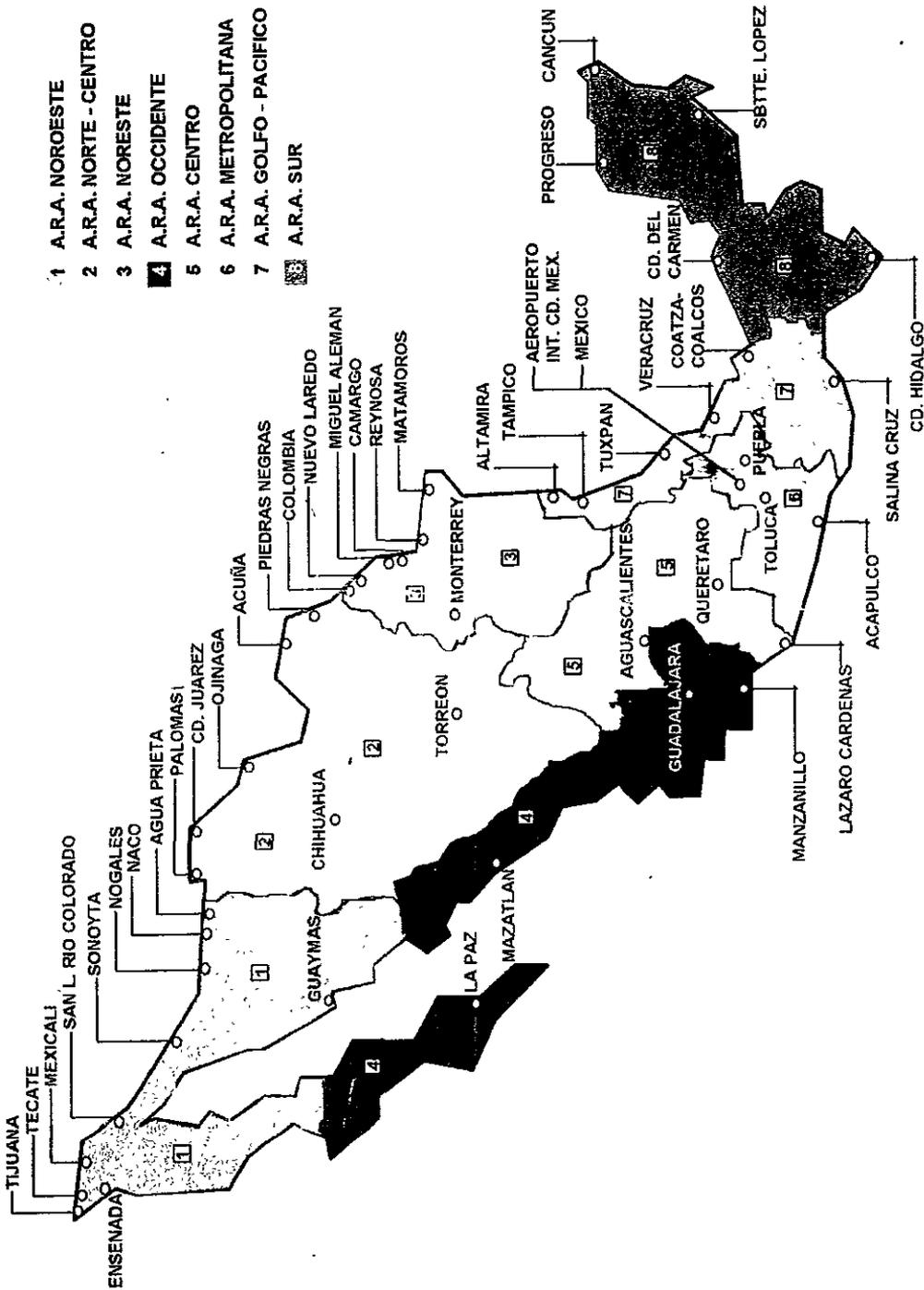
OCTAVA.- Se propone la unificación en una sola unidad administrativa, las funciones y atribuciones establecidas en la Ley Aduanera a fin de subsanar la problemática presentada para el contribuyente, en cuanto a la autoridad competente para resolver las peticiones o tramitar los procedimientos aduaneros. Que dicha área debe ser por tradición y costumbre internacional la Administración General de Aduanas.

Debe preverse dentro de la legislación aduanera un procedimiento específico para la imposición de multas simples y no que éste se interprete a partir de la lectura del artículo 46 de la Ley Aduanera. Dicho procedimiento además de expedito, debe otorgar un plazo razonable para cumplir con el requisito de audiencia.

Se propone efectuar reformas a la Ley Aduanera, con el fin de determinar específicamente los casos en los cuales debe aplicarse cada uno de los procedimientos jurídicos aduaneros y no dar lugar a la aplicación de criterios encontrados que confunden al contribuyente.

Por último se propone la preparación y profesionalización de todo el personal aduanero, incentivándolos además mediante un sistema de ascensos y estímulos económicos a fin de proporcionar un servicio digno honesto y eficaz.

ADMINISTRACIONES REGIONALES DE ADUANAS



BIBLIOGRAFIA.

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Cuarta edición actualizada. Porrúa. México. 1981.
2. ARELLANO GARCIA, Carlos. Teoría General del Proceso. Quinta edición. Porrúa. México. 1995.
3. CARPIZO MAC GREGOR, Jorge. Estudios Constitucionales. México, UNAM, 1980.
4. CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, Derecho Aduanero. Porrúa. México, 1988.
5. DE PINA VARA, Rafael.- Diccionario de Derecho. Novena edición. Porrúa. México.1989.
6. FERNANDEZ LALANNE, Pedro. Derecho Aduanero. Depalma. Argentina. 1966.Tomo I y II.
7. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Decimoctava edición. Porrúa. México. 1990.
8. GARCÍA MAYNES, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Cuadragésima edición. Porrúa. México. 1989.
9. GOMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. Textos Universitarios, Dirección General de Publicaciones. México.1974.
10. GÖRLICH J., Ernst. Historia del Mundo. Tomo I. Cuarta edición. Tr. Mariano Orta Manzano. Ediciones Martínez Roca. Barcelona. 1972.
11. GUASP DELGADO G. Singularidades en la gestión de una renta de Aduanas S.H.C.P. 1976.
12. GUZMAN VALDIVIA, Isaac. Reflexiones en torno al Orden Social. Jus. México.1983
13. HERRERA YDAÑEZ, Rafael. Valoración de Mercancías a Efectos Aduaneros. Escuela de la Hacienda Pública. Madrid. 1988.
14. IGLESIAS, Juan. Derecho Romano. Instituciones de Derecho Privado. Sexta edición. Ariel. España. 1972
15. KELSEN, Hans. Esencia y valor de la democracia. Segunda edición. Tr. Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz y Lacambra. Editora Nacional. México. 1980.
16. KELSEN, Hans. La Teoría Pura del Derecho. "Introducción a la Problemática Científica del derecho". Segunda edición. Editora Nacional .México. 1981.
17. LEMUS GARCIA, Rafael. Derecho Romano. "Personas-Bienes-Sucesiones" LIMSA México. 1964.

18. LOMELI CEREDO, Margarita. El poder sancionador de la Administración Pública en Materia Fiscal. Compañía Editorial. México.1961.
19. LERDO DE TEJADA, Miguel, Comercio Exterior de México desde la conquista hasta hoy. México,1853. Reedición del Banco Nacional de Comercio Exterior.
20. MARGAIN MANAUTOU, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Sexta edición. Universidad Autónoma de San Luis Potosí. México.1981
21. MANTILLA MOLINA, Roberto L. Derecho Mercantil. "Introducción y Conceptos Fundamentales Sociedades". Quinta edición. México. 1961.
22. NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Porrúa México. 1959.
23. RIVERA SILVA, Manuel. Derecho Penal Fiscal. Porrúa. México. 1984.
24. RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Joaquín. Curso de Derecho Mercantil. Tomo I, Decimosexta edición. Porrúa. México. 1982.
25. SEPÚLVEDA, Cesar. Derecho Internacional Público. Séptima edición Porrúa. México.
26. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Decimasegunda edición. Porrúa. México. 1983.
27. SIERRA, Carlos y otro. Historia y Legislación Aduanera de México. Dirección General de Prensa, Memoria, Bibliotecas y Publicaciones de la S.H.C.P. México. 1973.
28. VELÁZQUEZ ELIZARRARÁS, Miguel Angel. Ley Aduanera comentada. "Legislación, Jurisprudencia y Doctrina." Themis. México. 1990.
29. VILLORO TORANZO, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho. Tercera edición. Porrúa. México. 1978.
30. WITKER VELAZQUEZ, Jorge. La Nueva Valoración Aduanera y el TLC. Impresos Chávez. México.1992.

ENCICLOPEDIAS.

- 1 Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. 4 tomos Octava edición. Porrúa y UNAM. México.1995.
2. Varios autores. Enciclopedia BARSÁ 16 tomos. E.U.A. 1968

LEGISLACION.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tercera edición. Sista. 1998.
2. Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos. Talleres de Impresión de Estampillas y Valores.1983.
3. Ley Aduanera. Talleres de Impresión de Estampillas y Valores.1983.
4. Ley Aduanera 1997 y Reglamento. Quinta edición. Isef. 1997.
5. Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Pac.1997.

6. Ley de Comercio Exterior. Ley Aduanera 1997 y Reglamento. Quinta edición. Isef 1997
7. Ley del Servicio de Administración Tributaria. Ley Aduanera 1997 y Reglamento. Quinta edición. Isef. 1997
8. Multi Agenda Fiscal 1998. Isef. S.A.1998.
9. Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Folleto preparado por la Dirección General Técnica de Ingresos. 1993.

HEMEROGRAFIA.

1. S.H.C.P."Manual de Autoestudio. "Comercio Exterior de México. Aduanas". Módulo I. INCAFI. México. 1996.
2. S.H.C.P."Manual de Autoestudio. "Comercio Exterior de México. Aduanas". Módulo II. INCAFI. México. 1996.
3. S.H.C.P."Manual de Autoestudio "Inducción a la Aduana". INCAFI. México. 1996.
4. Administración General de Aduanas. "Manual de Operación Aduanera". INCAFI. Versión 1996.
5. MAGDOFF, Harry. "La empresa multinacional en una perspectiva histórica".- Revista Mensual. Barcelona, 1980.
6. SANCHEZ ESTRADA, Jorge. "Visitas domiciliarias contra el PAMA". Prontuario de Actualización Fiscal. 2ª. Quincena. Noviembre 1996. Número 171.
7. PLASCENCIA RODRIGUEZ, José Francisco. "El SAT: Implicaciones y Consecuencias en el Sistema Tributario". Prontuario de Actualización Fiscal. 1ª. Quincena. Agosto 1997. Número 188.
8. "Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera". Práctica Fiscal, Laboral y Legal. 2º Quincena. Julio. 1997. Número 146.
9. "2ª Modificación a la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior". Bitácora Normativa. 2ª. Quincena. Septiembre. 1997. Número 74.
10. Diario Oficial de la Federación. Convención de México y Estados Unidos sobre devolución de vehículos automotores extranjeros robados y disposición ilícita. 14 de julio de 1983. p. 3-7.
11. "Manual de Organización General de la SHCP". Bitácora Normativa. 2ª Quincena. Diciembre. 1997. Número 80.
12. Diario Oficial de la Federación. Acuerdo de Complementación Económica México-Chile. 21 de diciembre de 1991. P9 a 53. Reformas al mencionado Acuerdo. 29 de diciembre de 1995. P. 2-5.
13. Diario Oficial de la Federación. Acuerdo por el que se señala el nombre, sede y circunscripción territorial de las Unidades Administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que se mencionan. 18 de diciembre de 1996. p 3 a 27.
14. Diario Oficial de la Federación. Acuerdo que modifica las fracciones arancelarias de las tarifas de la Ley del Impuesto General de Importación y de Exportación, en las cuales se clasifican las mercancías sujetas al cumplimiento de las normas oficiales mexicanas en el punto de su entrada al país y en el de su salida. 2 de junio de 1997. P. 1-128.
15. Diario Oficial de la Federación Decreto que reforma el Reglamento Interior de la S.H.C.P. 30 de Junio de 1997. Segunda Sección p.33 a 49.
16. Diario Oficial de la Federación. Decreto que reforma el Reglamento Interior de la S.H.C.P. 30 de Junio de 1997. Segunda Sección p.50 a 125.
17. Diario Oficial de la Federación. Acuerdo que sujeta al requisito de permiso previo de importación por parte de la SECOFI la importación o exportación de diversas mercancías, cuando se destinen a los regímenes aduaneros de importación o exportación definitiva, temporal o depósito fiscal 29 de agosto de 1997. 1ª Sección p. 2 a 17.

18. Diario Oficial de la Federación. Tercera Resolución de modificaciones a la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior para 1997. 10 de febrero de 1998. Primera Sección. pp. 2 a 17.
19. Diario Oficial de la Federación. Anexos 1,2,3,4,9,10,13,15,17,18,20 y 22 de la Tercera Resolución Miscelánea de Comercio Exterior para 1997. 11 de febrero de 1998. Primera Sección. pp. 2 a 30.
20. Diario Oficial de la Federación. Resolución Miscelánea de Comercio Exterior para 1998 y anexo I. 16 de marzo de 1998. Primera Sección p. 7 a 30. Segunda Sección pp. 1 a 127.
21. Diario Oficial de la Federación. Anexos 2,3,4,5,6,7,8,9,10,11 y 12 de la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior para 1998. 19 de marzo de 1998. Primera Sección pp. 2 a 28.
22. Diario Oficial de la Federación. Anexos 13,14,15,16,17,18,19,20 y 21 de la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior para 1998. 23 de marzo de 1998. Quinta Sección pp. 36 a 84.
23. Diario Oficial de la Federación.- Decreto por el que se crean y modifican diversos aranceles de la TIGI y se reforma y adiciona el diverso que establece la tasa aplicable para 1998. 23 de marzo de 1998. Primera Sección pp.2 8
24. Diario Oficial de la Federación. Anexos 22, 23, 24 y 25 de la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior para 1998. 25 de marzo de 1998. Segunda Sección pp. 1 a 80.