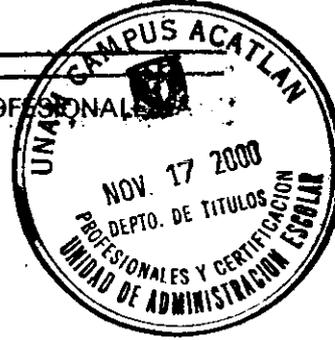


258



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN



EL SEGUNDO RECONOCIMIENTO EN LA ESTRUCTURA ACTUAL DEL SISTEMA ADUANERO MEXICANO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA:

ROSALINDA RODRIGUEZ OLIVARES

ASESOR: LIC. ALFONSO RODRIGUEZ MONTAÑEZ

NOVIEMBRE 2000



280551



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.

A DIOS, por todo lo brindado a lo largo de mi vida.

A mi madre:

MARIA DE LOS ANGELES OLIVARES TORRES

Con todo mi cariño y gratitud por darme todo en la vida, sin esperar nada a cambio.

A mi padre:

NEFTALI RODRIGUEZ CRAVIOTO

Con profundo cariño y respeto.

A mi esposo:

CARLOS PALACIOS ROMERO

Con todo mi amor y reconocimiento a su calidad humana

A mi hijo:

CARLOS BARUCH PALACIOS RODRIGUEZ

Baluarte de mi vida y hermosa bendición de DIOS.

A mis hermanos:

JÓSE ANTONIO, GUSTAVO y MAYRA

Con todo mi cariño.

A todos y cada uno de mis familiares y amigos:

Gracias por su apoyo y confianza.

A todos aquellos que de una u otra forma,

contribuyeron en la elaboración y conclusión de la presente.

INDICE

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCCION. | 1 |
| | |
| CAPITULO 1. | |
| MARCO REFERENCIAL DEL DERECHO ADUANERO. | 3 |
| 1.- BREVES ANTECEDENTES HISTORICOS EN MEXICO. | 3 |
| 1.1.1.- ETAPA COLONIAL. | 3 |
| 1.1.2.- ETAPA INDEPENDIENTE. | 10 |
| 1.1.3.- ETAPA REVOLUCIONARIA. | 18 |
| 1.1.4.- ETAPA CONTEMPORANEA. | 24 |
| 1.2.- DEFINICION DEL DERECHO ADUANERO. | 29 |
| 1.3.- NATURALEZA JURIDICA. | 31 |
| 1.4.- RELACION CON OTRAS DISCIPLINAS. | 33 |
| | |
| CAPITULO II. | |
| ESTRUCTURA DEL SISTEMA ADUANERO EN MEXICO. | 36 |
| 2.- ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL. | 36 |
| 2.1.- ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBICO. | 37 |
| 2.1.1.- ESTRUCTURA ORGANICA DE LA SHCP. | 42 |
| 2.1.2.- SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA. | 43 |
| 2.1.2.- ESTRUCTURA ORGANICA DE LA ADMINISTRACION GENERAL DE ADUANAS. | 48 |
| 2.2.- CONCEPTO DE ADUANA. | 61 |

CAPITULO III.

| | |
|--|------------|
| MARCO JURIDICO DEL SISTEMA ADUANERO MEXICANO. | 64 |
| 3.-LEY ADUANERA | 66 |
| 3.1.- REGLAMENTO DE LA LEY ADUANERA | 85 |
| 3.2.- MISCELANEA DE COMERCIO EXTERIOR | 90 |
| 3.3.- MANUAL DE OPERACIONES ADUANERAS | 94 |
| 3.4.- OTRAS NORMAS APLICABLES | 95 |
| 3.5.- EL DESPACHO ADUANERO | 96 |
| 3.5.1.- AGENTES ADUANALES | 98 |
| 3.5.2.- DICTAMINADORES | 101 |
| 3.6.- FLUJO OPERATIVO EN LAS ADUANAS | 103 |
| 3.6.1.- SISTEMA ALEATORIO | 107 |
| 3.6.2.- PRIMER RECONOCIMIENTO | 108 |
| 3.6.3.- SEGUNDO ALEATORIO | 109 |
| 3.6.4.- SEGUNDO RECONOCIMIENTO | 110 |

CAPITULO IV.

| | |
|---|------------|
| EL SEGUNDO RECONOCIMIENTO ADUANERO | 112 |
| 4.- CONCEPTO | 114 |
| 4.1.- ORIGEN | 116 |
| 4.1.1.- CONCESIONES Y LICITACIONES A PARTICULARES | 118 |
| 4.1.2.- INTEGRACION DE PAQUETES DEL SEGUNDO RECONOCIMIENTO | 119 |
| 4.3.- OPERACION | 122 |
| 4.4.- RESULTADOS | 125 |
| 4.5.- PROBLEMATICA DEL SEGUNDO RECONOCIMIENTO | 127 |
| CONCLUSIONES | 129 |
| RECOMENDACIONES | 131 |
| BIBLIOGRAFIA | 134 |
| ANEXOS | |



Antes que nada debo manifestar que en el Sistema Aduanero Mexicano mi antigüedad data de Junio de 1994, como empleada de confianza tiempo en el que me he venido desempeñando como asistente jurídico en el medio aduanero, contando con la oportunidad de dialogar con diversas personas del medio como: trabajadores, empleados y funcionarios. Esto ha sido suficiente para despertar mi entusiasmo por el Derecho Aduanero.

Ante la necesidad de organizar la información con un criterio jurídico, esta investigación pretende contribuir al estudio del Derecho Aduanero, que en el plano teórico ha estado abandonado, como pude comprobarlo ante la ausencia de una doctrina jurídica a la cual se pueda recurrir para apoyar o complementar alguna hipótesis sobre algún tema concreto del Derecho Aduanero como es el caso del Segundo Reconocimiento Aduanero.

Otra idea que patrocinó esta investigación fue la preocupación por la gran diversidad e inestabilidad de los ordenamientos aduaneros en sus diferentes rangos a saber: Ley, Reglamento, Reglas de Carácter General y Circulares y porque los abogados en ciernes atiendan en su actividad profesional nuevos campos de trabajo, ya que en el comercio exterior pocos son los abogados postulantes y técnicos que conocen con seriedad este aspecto de la actividad profesional, ojalá y podamos lograr inquietar a

los jóvenes egresados de la carrera de derecho en áreas parcialmente abandonadas.

Esta investigación esta conformada por cuatro capitulos en los que se desarrollaron los siguientes temas:

En el capítulo primero se expone primeramente la cronología histórica del Derecho Aduanero en México, la definición del Derecho Aduanero, así como su naturaleza jurídica y su relación con otras disciplinas.

En el capítulo segundo se hace un extracto de las atribuciones tanto del Ejecutivo Federal como de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia aduanera sin pasar por alto sus estructuras orgánicas y el concepto de aduana.

En el capítulo tercero se estudian las bases jurídicas que fundamentan y regulan al Sistema Aduanero Mexicano, resaltando claro esta lo relativo al despacho aduanero, los agentes aduanales y los dictaminadores aduaneros.

En el cuarto capítulo se estudia concretamente al Segundo Reconocimiento Aduanero, desde su concepto, su origen, su operación, sus resultados y desde luego su problemática.

CAPÍTULO I MARCO REFERENCIAL DEL DERECHO ADUANERO

Siendo el objetivo general del presente trabajo de tesis, conocer la trascendencia del Segundo Reconocimiento en la estructura actual del Sistema Aduanero Mexicano, es necesario efectuar primeramente un repaso histórico relativo al origen del Derecho Aduanero en México, para después continuar con la definición del mismo, su naturaleza jurídica y su relación con otras disciplinas, ya que no se trata en este primer capítulo de crear controversias en cuanto a su evolución y desarrollo, sino de dar al lector una idea general del Derecho Aduanero Mexicano.

1.- BREVES ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN MÉXICO

1.1.1. ETAPA COLONIAL

El desarrollo histórico del Derecho Aduanero en nuestro país tiene su origen en diversas disposiciones dictadas por España a raíz del descubrimiento de América.

Desde el año de 1493, cuando el Papa Alejandro VI, concedió a los Reyes Católicos la Bula denominada "Inter Caetera" del 4 de mayo, en la que se

fijaba una línea que pasaba a 100 leguas de las Islas Azores y del Cabo Verde con dirección de Norte a Sur, estableciéndose que todo lo que quedaba al Occidente de dicha línea sería considerado español y lo que estuviera al Oriente, portugués¹. Así formaban parte de España, “todas aquellas islas y tierras encontradas y que se encuentran descubiertas y por descubrir con todos sus dominios, ciudades y fortalezas, lugares, derechos y jurisdicciones y con todas sus pertenencias”². Prohibiendo desde entonces a todo individuo comerciar o especular sin licencia otorgada por los reyes españoles en la zona delimitada con antelación, so pena de ser excomulgado.

Más tarde, el 7 de junio de 1494 para evitar controversias España y Portugal firmaron el “Tratado de Tordesillas”, el cual ratificaba la Bula Alejandrina y extendía la línea original a 370 leguas de las mismas Islas Azores.

Estos documentos conforman el sustento legal que marcó la política comercial de España con sus colonias y el derecho exclusivo sobre estas posesiones, originándose así de manera paulatina lo que se podría llamar el Sistema Aduanero Mexicano, con características significativas ya que la política económica de los monarcas españoles, tuvo un carácter mercantilista - proteccionista que determinó el monopolio comercial exclusivo entre las colonias y España; regulado por diversas disposiciones dictadas por esta última, que lejos de beneficiar a la Nueva España la perjudicaron, toda vez que

¹ Cue Cánovas Agustín; Historia Social y Económica de México (1512-1854); Editorial Trillas, México. 1985. P. 16.

² *Ibidem*.

prohibió el establecimiento de industrias, creó un sistema de flotas y realizó una explotación minera irracional.

El especialista Máximo Carvajal Contreras señala que entre los primeros documentos de contenido aduanal que regularon a las colonias, se encuentra la Cédula Real de mayo de 1497, denominada Carta de Burgos en la que se liberaba del pago del impuesto de almojarifazgo, a las personas y frailes que vinieran a poblar las tierras recientemente descubiertas, de los objetos de su pertenencia que trajeran consigo³.

Posteriormente con las Cédulas Reales de mayo de 1509, septiembre de 1519, abril de 1531 y agosto de 1535, la Corona Española reguló el comercio de la metrópoli con sus colonias. Estas medidas "fueron marcadas con el espíritu mezquino que dominaba en aquella época, pues además de restricciones que contenían respecto del modo en que había de hacerse el comercio con las colonias trasatlánticas y de las personas que únicamente podían tomar parte en él, limitaban la facultad de hacerlo directamente a las ciudades de Sevilla y Cádiz para lo cual se estableció en la primera, la gran casa de Contratación de Indias y en la segunda, un juez dependiente de aquella oficina principal con el objeto de hacer allí los registros y evitar todo fraude"⁴.

³ Carvajal Contreras, Máximo: Derecho Aduanero; Porrúa, México, 1995 P. 56

⁴ Lerdo de Tejada, Miguel: Comercio Exterior de México desde la Conquista hasta Hoy; Banco Nacional de Comercio Exterior, México, 1953. P. 6

En este contexto, para la Nueva España sólo se dio una disposición que autorizaba a los puertos de Veracruz a comerciar con España, y Acapulco con las Filipinas, situación que propició un activo comercio ilícito que persistió hasta mucho después de 1810.

Se ordenó que los barcos empleados en el comercio con América, fueran contruidos en España y tripulados por españoles, provistos de un permiso especial para ejercer el comercio ya que toda mercancía destinada a las colonias y todo producto procedente de ellas, tenía que pasar por la Casa de Contratación de Indias, misma que tenía autorización para expedir permisos y recaudar impuestos tanto de exportación como de importación.

Además de los monopolios y estancos a que estaba sujeta la Nueva España, se le impusieron diversos y complicados impuestos a saber:

Derecho de Avería aplicado desde 1526 por partes iguales a los dueños de las mercancías para cubrir los gastos que originaban los barcos de guerra que escoltaban a las flotas, el cual consistía en un principio en un tanto por ciento del valor de las mercancías que salían o entraban de la Nueva España, haciéndose más gravoso con el correr de los años hasta llegar al 14%, motivo por el cual se reglamentó su aplicación en 1644 estipulándose que no pasara del 12% y el cual se dejó de pagar hasta mediados del siglo XVIII.

Derecho de Almirantazgo establecido en favor del Cargo de Almirante de Indias, dado a Cristóbal Colón y a sus descendientes y equiparado al de Almirante Mayor de Castilla; consistente en el cobro de un marco o cien reales por cada cien toneladas, a los buques tanto a la carga como a la descarga de mercancías.

Derecho de Almojarifazgo pagado tanto en España como en la Nueva España, no sólo a la salida sino también a la entrada de las mercancías para cubrir a la Corona la tranquilidad y libre navegación ofrecida por ésta en los mares, equivalente al 7.5% de todas las mercancías provenientes de España e incrementándose de manera unificada hasta un 20% en la Aduana de Veracruz y hasta un 33.5% en la de Acapulco.

Derecho de Tonelaje creado en 1608 en favor de la Universidad de Navegantes de Sevilla, siendo variable según la importancia del puerto americano a donde se dirigía. Don Miguel Lerdo de Tejada señala que "este impuesto consistió en un principio en real y medio de plata por cada tonelada y la media anata que sobre ésta se estableció. En 1632, se agravó de tal manera, que las mercancías que venían de Veracruz pagaban por tonelada, según este impuesto: 1400 reales el vellón de Palmeo, los abarroses, los enjuques y 671 reales las frutas"³.

³ Lerdo de Tejada, Miguel. Opus cit., P. 8.

Otro impuesto fue el Derecho de Alcabala que gravaba la circulación de las mercancías, con una porción del precio de la cosa vendida que se pagaba al fisco e implantado en España por Alfonso XI, en 1342 para sostener el sitio de la ciudad de Aljéiras en contra de los moros. El Derecho de Alcabala tenía tres clases: la "fija", que pagaban los residentes por transacciones locales; la "del viento" que pagaban los forasteros por las operaciones realizadas en los mercados locales; y la "de altamar" que se pagaba en los puertos secos (aduanas en tierra) y los puertos mojados (aduanas marítimas) por la venta de artículos extranjeros. Esta última es la que reviste más características aduaneras.

Este Derecho de Alcabala establecido en la Nueva España en 1573 fue el que más obstaculizó el desarrollo del comercio novohispano, tanto exterior como interior; inicialmente con el pago del 6% del valor de las mercancías en su venta de primera mano, pero fue tal su abuso que la colonia llegó a dividirse en 80 sueltos alcabalatorios, causando en cada uno de ellos una nueva alcabala, de la que sólo estaban exentos los indios y el clero motivo por el cual el Consulado de México pidió se aboliera esta disposición y se establecieran mejor Aduanas Interiores.

Además de los gravámenes anteriormente señalados, existía desde 1762 el Derecho de Anclaje, por el cual se cobraba a las embarcaciones mayores, una cuota de 10 pesos 6 reales por arribar al Puerto de Veracruz y un impuesto de 6 al millar cobrado sobre el valor de las mercancías internadas en México, recaudado por el Consulado Mexicano desde 1562.

Cabe señalar que en un principio el comercio entre la Metrópoli y la Nueva España se realizaba por medio de expediciones aisladas que salían de Sevilla o de los puertos americanos habilitados para practicar el comercio con la Península. Sin embargo, en 1564 el peligro de ataques de corsarios y piratas que asolaban los mares obligó a España a establecer el Sistema de Flotas, es decir en grupo, autorizando sólo dos por año, una para la Nueva España y la otra para la Madre Patria, sistema que se mantuvo vigente hasta mediados del siglo XVIII.

Carlos III de Borbón, máximo representante del Despotismo Ilustrado en España, propuso reformar la política económica establecida por sus antecesores, toda vez que se dio cuenta de que el sistema comercial que se había seguido, no sólo resultaba ruinoso para las colonias sino también para la propia España, ya que sólo había producido escasez continua y considerables elevaciones en los precios de las mercancías.

Resultado de lo anterior fue la "Ordenanza o Pragmática del Comercio Libre" decretada por el propio Carlos III el 12 de octubre de 1778, con la cual no sólo se suprimió el Sistema de Flotas, sino que se destruyó el monopolio que por tanto tiempo habían disfrutado Cádiz y Sevilla, además de eliminar los impuestos existentes en las colonias, ya descritos con anterioridad. Aplicada en la Nueva España hasta febrero de 1789.

Así pues, se concluye que dicha reforma se produjo demasiado tarde no logrando beneficiar a la industria y comercio español, pero si

contribuyendo a fortalecer a las colonias y estimulando sus ansias de independencia y de una mayor libertad económica, ya sin el absurdo Sistema de Flotas, el monopolio de algunos puertos, la negativa de comerciar con otros países e incluso la ridícula prohibición de comerciar las colonias entre sí, que permitieron el nacimiento del contrabando.

1.1.2. ETAPA INDEPENDIENTE

En la época independiente la política aduanal de México tuvo un carácter predominantemente proteccionista y careció de un propósito verdaderamente claro y definido. Los factores de dicha política fueron, además de la falta constante de recursos, la creencia de que México, mediante un sistema de protección arancelaria y sus grandes riquezas naturales, podría convertirse fácilmente en una nación industrial.

"El comercio se declaró libre y los puertos se abrieron a los buques de todas las naciones, se implantó desde el primer momento el régimen de las prohibiciones, declarando vedada la importación de lo que producíamos o suponíamos poder producir"⁶. Como es de observarse en el primer arancel de México, publicado por la Soberana Junta Provisional Gubernamental el 15 de diciembre de 1821 titulado "Arancel General Interino para el Gobierno de las Aduanas Marítimas en el Comercio Libre del Imperio", que contenía ideas referentes a la anulación de las restricciones del monopolio

⁶ Macedo, Pablo, Evolución Mercantil, Comunicaciones y Obras Públicas. La Hacienda Pública. Ediciones J. Balleascas y C. Sucesores México, 1905 P. 14

y la autorización de arribo a los puertos mexicanos de buques de cualquier nación, debiendo distinguirse en el citado arancel tres grupos de artículos: de importación prohibida, de libre importación y de importación gravada por medio de impuestos.

Este Arancel constaba de 2 partes: La primera reglamentaria, conformada por 64 artículos divididos en 5 capítulos. El primero sentó las bases para la formación del arancel; el segundo estaba dedicado a los géneros, cuyo avalúo se encomendó a los "vistas" por no estar comprendidos en el arancel; el tercero consagró prohibiciones de entrada y señaló los artículos libres del pago de impuestos; el capítulo cuarto se refería a los puertos habilitados y el quinto a las normas para el gobierno de las aduanas. La segunda parte, constituyó propiamente el arancel general dividida en 6 apartados, con un sólo capítulo que contenía las instrucciones para las aduanas en el despacho de barcos que cargaban en los puertos del Imperio oro, plata, frutas, géneros y mercancías de exportación.

Después de Iturbide, el 19 de marzo de 1823 se formó el Poder Ejecutivo Provisional y el 13 de enero de 1824 se presentaron las primeras reformas al arancel mercantil, consistentes en abrir diversos puertos al comercio internacional y organizar la vigilancia para evitar el contrabando.

Sin embargo, el 20 de mayo de 1824 el Soberano Congreso de la República, decretó nuevas prohibiciones arancelarias por considerar al citado arancel mercantil sumamente liberal, advirtiéndose así que el

sistema prohibicionista que nos fue legado por la prolongada dominación española, continuó utilizándose en la política comercial del México Independiente. Hasta este momento el prohibicionismo fue considerado como un factor de estímulo insuperable para el desarrollo industrial de nuestro país.

Así las cosas, el 16 de noviembre de 1827, Guadalupe Victoria dictó un nuevo arancel denominado "Arancel para las Aduanas Marítimas y de Frontera de la República Mexicana", mismo que abrogó al anterior y reguló, ya no solamente a las aduanas marítimas, sino también las fronteras-terrestres. De este nuevo arancel, lo más trascendente fue la preocupación que se otorgó a la organización de las aduanas fronterizas situadas en el norte del país, la abolición del derecho de anclaje, de avería y todos los demás que se pagaban a la Federación.

"El Arancel de Aduanas Marítimas y Fronterizas" del 11 de marzo de 1837 compuesto de 8 capítulos, no modificó ni en la forma ni en el sistema al de 1827, tan solo incluyó más prohibiciones y habilitó para el comercio exterior las siguientes Aduanas: Sisal, Campeche, Tabasco, Veracruz, Santa Ana de Tamaulipas y Matamoros, en el Seno Mexicano. Acapulco y San Blas, en el Mar del Sur. Guaymas, en el Golfo de California. Monterrey, en el Mar de Alta California. Comitán, Tonalá y Chiapas, en la frontera Sur. Nacogdoches, Texas, Taen, Nuevo México, Paso del Norte, San Francisco, San Carlos, Chihuahua y Sacramento, en la frontera Norte.

En general el arancel de 1837, comparado con los anteriores, era más liberal y quedó completo con el decreto del 23 de mayo el cual, señalaba los derechos que deberían cobrarse sobre los tejidos de algodón, lana y seda, de fabricación nacional. Sin embargo, su texto fue muy mal redactado, razón por la cual el 14 de noviembre del mismo año se expidió una circular, haciendo las aclaraciones solicitadas por los Administradores marítimos y terrestres.

A pesar del liberalismo observado en el arancel de 1837, se mantuvo el derecho de consumo y alcabala que se cobraba en las aduanas interiores y que representaba una traba en la unificación del desarrollo económico de la nación.

El 30 de abril de 1842 bajo el régimen centralista de don Antonio López de Santa Ana se decretó el "Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas", el cual por primera vez en la historia, contaba con una exposición de motivos, dividido en 13 secciones y 159 artículos⁷, reformó al arancel de 1837, derogando algunas prohibiciones, adicionando la lista de productos libres de derechos y conservando de él sólo las disposiciones positivas y favorables para los intereses de la industria mexicana.

Sustituido por el arancel que se expidió el 26 de septiembre de 1843, estructurado sólo con 12 secciones y 157 artículos, mismo que habilitó tres

⁷ Dublán, Manuel y Lozano, José María; Legislación Mexicana, Tomo IV Edición Oficial. México 1878. P. 160

puertos más en el Seno Mexicano: Matagorda, Velasco y Galvestón; elevando a 58 el número de artículos prohibidos y vigente hasta el 4 de octubre de 1845, en que se dictó uno nuevo, que más o menos seguía la misma línea que los aranceles anteriores de 1842 y 1843, variando únicamente en lo relativo a las sanciones.

No es sino hasta el mes de enero de 1853 cuando se reformó y completó el arancel vigente y el 1 de junio de 1853, se expidió el "Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas", mismo que continuó con la "Junta de Aranceles", establecida en la disposición de 1845. Integrado por 159 artículos y 23 secciones iguales a las del arancel que le antecedió, contemplando 21 productos libres y 53 prohibidos.

Posteriormente en un decreto de noviembre de 1848 se señalaron los lugares de vigilancia para el Resguardo Aduanal y el 24 de noviembre de 1849, se firmó y publicó la Ley para Puertos Habilitados de Escala y Cabotaje.

El arancel de 1853 analizado con antelación fue sustituido por la "Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de la República Mexicana"⁸, de fecha 31 de enero de 1856, la cual estaba formada por 35 artículos y liberaba del pago de derechos a 34 productos, con un criterio encaminado a estimular la importación de productos que directamente

⁸ Dublán, Manuel y Lozano, José María. Legislación Mexicana. Tomo VI. Edición Oficial. México 1878 P. 463

beneficiaran y fomentaran la industria, la agricultura y los transportes; con un amplio sentido proteccionista pero sin recurrir a la prohibición.

Así pues, con la promulgación de la Constitución de 1857, se imponen los principios liberales en todas las materias y en todos los ordenes de la vida nacional, declarándose la libertad de trabajo y de comercio, facultando exclusivamente al Poder Legislativo para expedir aranceles, prohibiendo a los Estados gravar de manera directa o indirecta el tránsito de personas o cosas que atravesasen su territorio, gravar la entrada o salida de mercancías nacionales o extranjeras, la creación de aduanas locales y facultando únicamente a la Federación para que grave las mercancías que se importen, exporten o transiten por el territorio nacional.

Sin embargo, estos principios fueron casi letra muerta durante la segunda mitad del siglo XIX, debido a los graves problemas políticos por los que atravesaba el país.

El 1 de enero de 1872 dentro del espíritu liberalista existente y bajo el régimen del Presidente Juárez, fue publicado un nuevo arancel llamado "Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas", el cual contenía la exposición de motivos y 112 artículos distribuidos en 25 capítulos, sobresaliendo de los anteriores por ser el primer esfuerzo coherente para acabar con las alcabalas en el país.

⁹ Dublán, Manuel y Lozano, José María; Legislación Mexicana, Tomo XII. Edición Oficial. México 1878. P. 3.

A este arancel, por primera vez en la historia de nuestro país, le acompañó en el mismo acto de su publicación un reglamento denominado "De Aduanas Marítimas y Fronterizas" dividido en 19 capítulos y 213 artículos. Esta duplicidad de ordenamientos legales obedeció a la necesidad de separar la tramitación aduanera del funcionamiento propio de las aduanas.

El 8 de noviembre de 1880 entró en vigor el "Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas" promulgado por Porfirio Díaz, estructurado en 26 capítulos con 113 artículos y semejante al arancel anterior con la novedad del estudio de las zonas libres y el control aduanero del buceo y de la pesca.

El 25 de marzo de 1884 se expidió la ley para regular "el tráfico y despacho de las mercancías que conduzcan los Ferrocarriles Nacionales de la República"¹⁰, con la cual nacieron en nuestro país las aduanas interiores o de despacho, siendo las primeras la de Ciudad Victoria, Monterrey, Saltillo, Chihuahua y Ciudad de México.

La "Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas"¹¹ del 24 de enero de 1885 deroga la de 1880, reduciendo considerablemente la lista de mercancías libres de derechos de importación, dejando sólo 21 productos

¹⁰ Sierra, Carlos J. y Martínez Vera, Rogelio: Historia y Legislación Aduanera de México. Dirección General de Prensa. Memoria, Bibliotecas y Publicaciones. Ediciones del Boletín Bibliográfico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1977. P. 195

¹¹ Dublán, Manuel y Lozano, José María: Legislación Mexicana, Tomo XVII. Edición Oficial. México, 1878. P. 116.

libres. Esta Ordenanza contenía 15 capítulos y anexa venía la tarifa general de derechos así como el vocabulario para la aplicación de la tarifa.

La "Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas" de 1887 corrigió diversos defectos de la anterior, disminuyendo a 539 el número de fracciones, aumentando considerablemente los productos libres, incrementando el vocabulario adjunto y rebajando algunas cuotas, al tiempo que restableció el pago de derechos por tonelaje, aforo, anclaje y practicaje.

Conformada esta Ordenanza por 17 capítulos, 450 artículos y 2 anexos con la innovación de los Almacenes Generales de Deposito de Mercancías; mismos que podrían ser propiedad de la Federación o concesionados a particulares.

Modificada a su vez por la "Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas" publicada el 12 de junio de 1891¹², misma que clasificaba a las mercancías según su materia, elevó el número de fracciones a 921 y a su vocabulario se agregaron 304 notas explicativas; con 23 capítulos, 705 artículos, 54 modelos y una tabla de equivalencias de las diversas monedas extranjeras.

¹² Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas. Edición Oficial Nueva Edición. México, abril de 1899.

Con el estudio de esta Ordenanza se dará por concluida la etapa del México Independiente, para entrar en el estudio de las disposiciones dictadas a partir del triunfo de la Revolución Mexicana.

1.1.3.- ETAPA REVOLUCIONARIA

En el periodo comprendido de 1891 a 1917 fecha en que se promulgó la Carta Magna de Querétaro, en materia aduanera no hubo disposiciones legales significativas, si acaso, y sólo como un hecho sobresaliente el 19 de febrero de 1900, se dio a conocer en la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, la Ley que creo a la Dirección General de Aduanas¹³.

Tras el triunfo de la Revolución, el 5 de julio de 1916 el Primer Jefe del Ejercito Constitucionalista, Venustiano Carranza modifico en parte, el arancel de 1891, conformado por 285 notas explicativas y 717 fracciones arancelarias, el cual sólo mencionaba al opio como producto prohibido. Esta fue con propiedad la primera tarifa arancelaria que se daba en el marco de la lucha social y la que marcó el inicio de la entrada franca de maquinaria a nuestro país.

Con la promulgación de la Constitución de 1917, se le asignaron a la Federación y al Congreso de la Unión, facultades privativas para regular el comercio exterior. Es así como en el artículo 73 fracción IX se le daban

¹³ Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 1900.

facultades al Congreso para "expedir aranceles sobre comercio extranjero y para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones. El artículo 131 de la citada Constitución concedía como 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 aun prohibir por motivo de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República, de toda clase de efectos, cualesquiera que sea su procedencia..."¹⁴.

Humberto Olivo Amorós dice que la primera reglamentación de las funciones del Agente Aduanal fue la del 15 de febrero de 1918, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 del mismo mes y año¹⁵.

No fue sino hasta el 18 de abril de 1928 que se dictó una nueva Ley Aduanera, misma que por decreto del 15 de agosto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 27 del mismo mes y año, iniciaría su vigencia a partir del 31 de diciembre de ese año, sin embargo la Ley en mención nunca entró en vigor.

El 1 de enero de 1930 se dictó una Nueva Ley Aduanera que derogó a la Ordenanza de 1891 y a la Ley de 1928. La Ley en cuestión estaba formada por 18 títulos y 764 artículos, tenía como principal objetivo facilitar las operaciones de comercio en las aduanas, por medio de la simplificación de

¹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Texto Original. Reproducción del Sindicato de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1970.

¹⁵ Olivo Amorós, Humberto: El Agente Aduanal en México, Facultad de Derecho. UNAM. Tesis Profesional. México 1966. P. 24 y 25.

los procedimientos y los tramites exigidos. Suprimió la certificación y visa consular de la factura, redujo los honorarios que por servicios extraordinarios percibía el personal aduanero y por primera vez en una Ley Aduanera se incluye la intervención de los Agentes Aduanales definiéndolos como "los individuos a quienes el Ejecutivo Federal por conducto de la Dirección General de Aduanas autoriza mediante la patente respectiva para ocuparse habitual y profesionalmente, y siempre por cuenta ajena, en la gestión de las operaciones de que trata la ley"¹⁰. Esta Ley reglamentó también entre otras cosas a las aduanas interiores, las facultades y obligaciones de la Dirección General de Aduanas, así como las infracciones y sus sanciones.

El 19 de agosto de 1935 se expidió una nueva Ley Aduanal, con 18 títulos, 435 artículos y un reglamento publicado en el mes de diciembre. Esta Ley reguló el tráfico de mercancías marítimo, terrestre, aéreo y postal, al igual que las operaciones temporales, el tránsito internacional, el depósito fiscal, los perímetros libres, las operaciones practicadas en las Secciones Aduaneras y la Dirección General de Aduanas.

Asimismo faculta a la autoridad administrativa, para que pueda dictar las medidas necesarias para el aseguramiento del interés fiscal, inclusive el secuestro de mercancías y faculta a los administradores para la aplicación de multas a los presuntos responsables de una infracción, cuando no

¹⁰ Diario Oficial de la Federación, 1° de enero de 1930.

concurrán a desahogar su información, así como para girar exhortos a otras oficinas aduaneras.

La Ley en estudio ya no señala derechos sencillos y adicionales como la anterior, sino que denomina a los primeros, impuestos y a los segundos, multas. Estuvo vigente hasta principios de abril de 1952, en que entró en vigor el Código Aduanero.

Toda vez que el Código Aduanero es el antecedente inmediato de la actual legislación aduanera, creemos conveniente hacer un estudio más profundo del mismo, ya que muchas de las figuras jurídicas, terminología y disposiciones fueron adoptadas por la Ley de 1982 y su reglamento.

Este Código establecía que el comercio internacional se realizara a través de las aduanas marítimas, fronterizas, interiores y aeropuertos internacionales y lo abría a todos los países del mundo, con algunas excepciones.

Así pues, desde el momento en que las mercancías cruzan la línea divisoria, se introducen en aguas nacionales o en el espacio aéreo mexicano, quedan sujetas a las disposiciones del Código Aduanero y las tarifas que regulan el comercio internacional, con la única excepción de las naves militares, marítimas o aéreas y las dedicadas a servicios oficiales de los gobiernos extranjeros.

El citado Código contemplaba como operaciones aduaneras las siguientes: Importación definitiva, temporal y especial; exportación definitiva, temporal y especial; tránsito internacional por territorio nacional y por el extranjero; y transbordo directo e indirecto. Clasificaba las mercancías en nacionales, nacionalizadas y extranjeras. Al igual que regulaba los tráficós marítimo, terrestre, aéreo y postal.

De las operaciones practicadas con las mercancías las más importantes son las de importación y exportación: La primera se inicia cuando la nave conductora de las mercancías entra en aguas territoriales y cuando los vehículos o aeronaves que transportan dichas mercancías cruzan la línea divisoria o el espacio aéreo mexicano y concluye cuando se ha terminado la tramitación fiscal, quedando las mercancías a la disposición de los interesados. La segunda principia en el momento en que las mercancías son presentadas para su despacho en las oficinas aduanales y concluye con la salida de las mismas del territorio nacional.

Sobresale de este Código el artículo 11, que establecía las reglas para aplicar las cuotas, precios oficiales, tipos de cambio, recargos, restricciones, requisitos especiales y prohibiciones.

Asimismo la tramitación fiscal a que se debían sujetar las mercancías, se denominaba, en los términos del artículo 16 del citado Código, "Despacho", el cual se dividía en 2 partes: La primera, comprende todos aquellos actos o trámites relacionados con la función del porteador o conductor de las

mercancías y la segunda, abarca aquellos actos en los que intervienen los remitentes, consignatarios o destinatarios de las propias mercancías.

Bajo este contexto cuando abordemos el estudio de la legislación vigente y su reglamentación, podremos comparar la similitud, en algunos casos esenciales, con este ordenamiento.

A partir de la expedición de la primera Ley Aduanal, se han dictado principalmente cinco tarifas arancelarias de importación, mismas que han marcado la política arancelaria a seguir, por lo que podemos afirmar que los aranceles de importación, han sido instrumentos reguladores de la economía nacional.

La primera tarifa fue la expedida en enero de 1930, caracterizándose por ser más clara y mejor su clasificación. La sucedió la del 13 de noviembre de 1947, que como la anterior seguía apegada al método de clasificación decimal; derogada a su vez por la tarifa del 27 de diciembre de 1955, misma que además de aprovechar la experiencia acumulada para su integración utilizó también la información de organismos internacionales como la Clasificación Uniforme de Comercio Internacional (C.U.C.I.) y la Nomenclatura Arancelaria Uniforme para los Países de Centro América (N.A.U.C.A.). En ésta tarifa fueron 7 los dígitos utilizados en vez de 5 como en la que le antecedió y anexo contenía las notas explicativas.

El 26 de noviembre de 1964 apareció la cuarta Tarifa de Importación, la cual adoptó la Nomenclatura Aduanera del Consejo de Bruselas, estructurada con 5 reglas generales y 16 reglas complementarias para su mejor aplicación.

Esta tarifa fue derogada por la de enero de 1975, que siguió estructurada de la misma forma que la anterior, diferenciándose sólo por la eliminación de la cuota específica y la reducción de fracciones arancelarias.

Esta nomenclatura fue abrogada por la de 1988 vigente a partir del 1 de julio de ese año.

Por lo que se refiere a las tarifas del Impuesto General de Exportación durante la época revolucionaria, sólo se dictaron cuatro a saber: la de 1947, la de 1958, la de 1975 y la de 1988.

1.1.4.- ETAPA CONTEMPORÁNEA

El inicio de la etapa contemporánea para efectos del presente trabajo de tesis, lo marca la Ley Aduanera publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1981, la cual entró en vigor el 1 de julio 1982, abrogando al Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos vigente desde abril de 1952 y la Ley de Valoración Aduanera de las Mercancías de Importación del 20 de diciembre de 1978.

Dejando vigentes los Decretos del 25 de mayo de 1939 y del 23 de junio de 1972 que crearon las zonas libres de los Estados de Baja California, Norte y Parcial del de Sonora, Baja California Sur y Quintana Roo, así como los decretos del 27 y 29 de junio de 1981 que los prorrogan.

Respecto a esta Ley se debe decir que esta inspirada principalmente en el Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos que abroga, siguiendo su misma línea y adoptando muchas de sus figuras jurídicas, su terminología y sus disposiciones.

Así pues, y toda vez que la Ley de en cuestión es la base de nuestra actual legislación aduanera, es de observarse que a la fecha han sido muchas las reformas que se le han hecho sobresaliendo por su importancia para efectos de este trabajo de investigación las siguientes:

El 30 de diciembre de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley que reformó y adicionó entre otros artículos el 115 y 116 de la Ley Aduanera, relativos a las atribuciones en materia aduanera del Ejecutivo Federal y La Secretaría de Hacienda y Crédito Público respectivamente, así como el 129 referente a las sanciones la infracción de contrabando.

El 31 de diciembre de 1984 las modificaciones fueron en torno a la Patente de Agente Aduanal, al igual que las del 31 de diciembre de 1985 que también hicieron referencia a las facultades del Ejecutivo Federal y La Secretaría de Hacienda y Crédito Público en esta materia.

Las enmiendas realizadas a la Ley Aduanera el 28 de diciembre de 1989 fueron muy importantes, principalmente porque con éstas se creó el mecanismo de selección aleatoria que determina si debe o no practicarse el reconocimiento aduanero de las mercancías.

Por otra parte los cambios a la Ley Aduanera del 26 de diciembre de 1990 establecen primeramente que las autorizaciones que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público otorgue a los particulares para la prestación de servicios, deberán ser mediante licitación pública, asimismo reforman de nueva cuenta el artículo 29 relativo al reconocimiento aduanero y el 31 eliminando la verificación física, sin pasar por alto las modificaciones referentes a las multitudes atribuciones del Ejecutivo Federal y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Patente de Agente Aduanal.

Para el 20 de diciembre de 1991 nuevamente se reforma lo relativo a las autorizaciones otorgadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a los particulares para la prestación de servicios, determinando para estas una vigencia de veinte años prorrogables a partir del decimoctavo año y estableciendo los requisitos para la obtención de dichas autorizaciones.

Sin embargo, para nosotros lo más trascendente de estas modificaciones es la adición del artículo 8-B que prevé la autorización dada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a particulares para prestar los servicios del Segundo Reconocimiento Aduanero de las mercancías, así como los requisitos que deberán cubrir.

No obstante lo anterior, fue hasta el 20 de julio de 1992 cuando se reformó el artículo 29 de la Ley Aduanera, estableciendo la activación por segunda vez del mecanismo de selección aleatoria mismo que determina si las mercancías estarán sujetas a un Segundo Reconocimiento y creando la figura del Dictaminador Aduanero.

El 26 de julio de 1993 se reforma nuevamente el artículo 29 de la multicitada Ley Aduanera, definiendo mejor el procedimiento a seguir para el reconocimiento aduanero y Segundo Reconocimiento, y estableciendo únicamente la revisión documental y verificación de la exactitud de los datos asentados en los documentos, artículo que fue modificado de nueva cuenta el 29 de diciembre de 1993.

Considerando la dinámica de las reformas efectuadas a la Ley Aduanera y la proporción con que se habían venido dando, dicha Ley requería mayores ajustes o puntualizaciones con el objetivo principal de simplificar aún más la operación aduanera mediante un despacho aduanero transparente, ágil y oportuno de sus mercancías, sin que ello significara inseguridad jurídica para el contribuyente que se desenvuelve en el ámbito del comercio exterior.

Bajo este contexto el 15 de diciembre de 1995 se produjo la publicación oficial de la Nueva Ley Aduanera, dentro del Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras, disponiéndose en los artículos primero y segundo transitorios, que sería hasta el 1 de abril de 1996

cuando de manera general entrara en vigor, abrogando la Ley Aduanera de 1982.

Así pues, la emisión de la nueva Ley se realizó sobre la base de las disposiciones de la Ley expedida en el año de 1981, procediéndose a adaptar el contenido de dichas normas a la política actual orientada a una total apertura comercial en relación con los mercados internacionales.

De entre los aspectos a destacar de la nueva Ley Aduanera se señalan los siguientes: Registro para toma de muestras, consejo de clasificación arancelaria, desaparición del concepto "zonas libres", reestructuración del Capítulo de "Agentes Aduanales", nueva sección para "Apoderados Aduanales" y nueva sección para "Dictaminadores Aduaneros", entre otros.

El 30 de diciembre de 1996, se modificó por primera vez la Ley Aduanera de 1995 sobresaliendo por su importancia para esta investigación la reforma del artículo 43 que prevé el procedimiento de selección aleatoria.

Para finalizar este apartado, debemos señalar que el 31 de diciembre de 1998 por segunda ocasión se hicieron una serie de reformas a la Ley Aduanera, de las cuales cabe destacar principalmente las relacionadas con: El manejo, almacenaje y custodia de mercancías prestados por particulares; el mecanismo de "selección automatizado" (antes selección aleatoria); la responsabilidad de los agentes aduanales; las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la revocación o cancelación

de concesiones y autorizaciones; el procedimiento administrativo en materia aduanera; los agentes aduanales; los apoderados aduanales y las infracciones y sanciones.

1.2.- DEFINICIÓN DEL DERECHO ADUANERO

A fin de tener una idea más clara acerca de la definición del Derecho Aduanero, creemos necesario señalar algunos conceptos realizados por diversos autores extranjeros y nacionales.

Octavio Gutiérrez Carrasco, señala que el Derecho Aduanero "es el conjunto de normas legales que determinan el régimen fiscal a que deben someterse los intervinientes en el tráfico internacional de mercancías a través de las fronteras nacionales o aduaneras, por las vías marítima, terrestre, aérea y postal; que organizan el servicio público destinado a su control, le fijan funciones, señalan las clases y formalidades de las operaciones sobre tales mercancías y establecen por último, los tribunales especiales y el procedimiento de las causas a que dichos tráficos dieren lugar"¹⁷.

Pedro Fernández Lalanne define al Derecho Aduanero como "las normas legales y reglamentarias que determinan el régimen fiscal al cual deben

¹⁷ Gutiérrez Carrasco, Octavio. Nociones de Derecho Aduanero Chileno. Revista de Derecho Económico del Departamento de Derecho Económico de la Universidad de Chile. Números 35-36. Santiago de Chile, 1971. P. 31.

someterse los importadores, exportadores, agentes marítimos, despachantes de aduanas y, en general, quienes realicen operaciones con mercaderías a través de las fronteras de la República, por las vías marítimas, aéreas, terrestres y postales”¹⁸.

Según Efraín Polo Bernal, el Derecho Aduanero “entraña un conjunto de normas jurídicas, instituciones y principios de Derecho Público que se aplican en el tráfico y desempeño de los bienes, mercancías o efectos que entran y salen de un país determinado, al gravamen, así como a su afectación económica y social”¹⁹.

Para Manuel Ovilla Mandujano el Derecho Aduanero “es un conjunto de normas coactivas que regulan o se refieren a una serie de actividades encuadradas dentro del comercio exterior, que consisten básicamente en las operaciones que se realizan por importación y exportación de mercancías”²⁰.

Ricardo Xavier Basaldúa dice que “El Derecho Aduanero queda delineado como un conjunto de norma atinentes a la importación y exportación de mercaderías, cuya aplicación se encomienda a la aduana, para lo cual se regula su estructura y sus funciones; se determinan los regímenes a las cuales debe someterse la mercadería que se importa o exporta y se

¹⁸ Fernández Lalanne, Pedro. Derecho Aduanero. Ediciones Roque de Palma. Buenos Aires. 1966. P. 73

¹⁹ Polo Bernal, Efraín. Tratado Sobre Derecho Aduanero, Código Aduanero. Fondo Editorial Coparmex. México. 1978 P. 4

²⁰ Ovilla Mandujano, Manuel. Derecho Aduanero. Editado por la Escuela Nacional de Capacitación Aduanera. Segunda Edición. México. 1978 P. 3

establecen diversas normas referidas a los tributos aduaneros, a los ilícitos aduanero y a los procedimientos y recursos ante las aduanas²¹.

Para Máximo Carbajal Contreras el Derecho Aduanero "es el conjunto de normas jurídicas que regulan, por medio de un ente administrativo, las actividades o funciones del Estado en relación con el comercio exterior de mercancías que entren o salgan en sus diferentes regímenes al o del territorio aduanero, así como de los medios y tráficos en que se conduzcan y las personas que intervienen en cualquier fase de la actividad o que violen las disposiciones jurídicas"²².

Finalmente y con base en las definiciones que anteceden podemos decir que el Derecho Aduanero es el conjunto de normas coactivas que regulan las actividades de comercio exterior, consistentes principalmente en las operaciones de importación y exportación de mercancías.

1.3.- NATURALEZA JURÍDICA

La doctrina tradicional ubica al Derecho Aduanero como una rama del Derecho Público en contraposición del Derecho Privado, pretendiendo apoyarse en criterios sistemáticos. Los antecedentes de la clasificación los encontramos con los Juristas Romanos basados en la teoría del interés en

²¹ Basaldúa Xavier, Ricardo. Introducción al Derecho Aduanero. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires. 1988. P. 166.

²² Carbajal Contreras, Máximo. Opus. cit., P. 4.

juego y el criterio de la utilidad, de tal suerte que según ellos, las normas que tutelan el interés de la mayoría o el interés colectivo son de Derecho Público y las normas que defienden los intereses personales o individuales son de Derecho Privado.

La otra doctrina sobre la división del Derecho en Público o Privado es la denominada de la naturaleza de la relación o del plus valor. Cuando las relaciones son de subordinación o integración jerárquica estamos en presencia de normas de Derecho Público; si las relaciones son de coordinación o de igualdad, las normas serán de Derecho Privado.

De lo anterior y con base en la segunda doctrina, concluimos que el Derecho Aduanero pertenece al Derecho Público, toda vez que el sujeto esencial y dominante de la relación jurídica es el Estado; sus disposiciones son de orden público y no pueden ser modificadas por los particulares; con su cumplimiento está comprometido el interés general por los fines y actividades de este Derecho; la naturaleza de sus normas son de integración y subordinación jurídica; existiendo una legislación especial que regula lo relacionado con este Derecho.

Con esta aclaración preliminar, es conveniente recordar cierto marco teórico que nos permita adentrarnos en el estudio, descripción, análisis y síntesis de las disposiciones legales que se refieren a las operaciones y cobro de gravámenes en el comercio exterior.

El Derecho Aduanero, insistimos es un conjunto de normas coactivas con un ámbito de validez material determinado, son normas, no principios y prescribe conductas; en tanto que la teoría jurídica aduanera describe normativamente la conducta humana en el ámbito aduanero.

Así encontramos que el Derecho Aduanero es un conjunto de normas, en cambio la Teoría Jurídica Aduanera es un conjunto de conocimientos acerca de las normas. El primero regula la conducta humana y el segundo la explica. Con el concurso de las teorías jurídicas y sociales acerca del quehacer aduanero se puede ir construyendo la ciencia jurídica aduanera.

1.4.- RELACIÓN CON OTRAS DISCIPLINAS

En su ámbito de validez material el Derecho Aduanero se relaciona con diversas disciplinas jurídicas, sobresaliendo las siguientes a saber:

El Derecho Constitucional es la base legal de todas las disciplinas jurídicas mexicanas, que en materia aduanera regula la facultad privativa de la Federación para establecer impuestos al comercio exterior, establecer aduanas, gravar, restringir o prohibir la importación, exportación o tránsito de mercancías. (Art. 89 XIII).

El Derecho Administrativo es el que se encarga de materializar las funciones aduaneras, así como establecer los órganos o dependencias del Estado encargadas de recaudar los impuestos al comercio exterior.

También el Derecho Fiscal se relaciona estrechamente con la materia aduanera principalmente por la teoría de las contribuciones, las definiciones de impuestos al comercio exterior, los recursos de los particulares frente a los actos de la autoridad aduanera, los procedimientos contenciosos y la regulación del delito de contrabando.

Asimismo el derecho Financiero se relaciona con el Aduanero en cuanto al establecimiento de los montos máximos de recursos financieros para la importación de mercancías, la regulación de la balanza de pago y de comercio, la obtención de divisas que por exportaciones ingresen y la fijación de la paridad cambiaria de la moneda.

El Derecho Penal apoya al Derecho Aduanero, en la aplicación de principios generales para castigar todo acto o hecho contrario a la Ley Aduanera.

El Derecho Económico en general se encarga de organizar la actividad económica de un país y en materia aduanera favorece ciertas actividades para obtener un beneficio económico, como por ejemplo los regímenes aduaneros que fortalecen las actividades comerciales, industriales y de transporte.

El Derecho Procesal son las normas procedimentales aplicadas en los casos de infracción o controversia entre los importadores o exportadores con la autoridad aduanera ya en la tramitación del procedimiento administrativo de investigación y audiencia, ya en la utilización de recursos.

Por otra parte el Derecho Civil es el conjunto de principios o instituciones civiles que se aplican a la materia aduanera como el mandato, la personalidad, la capacidad y los conceptos de: obligación, convenio y contrato, la propiedad, la condición y el término.

Por último encontramos al Derecho Mercantil, no menos importante que los que le anteceden y que son aquellas disposiciones mercantiles con injerencia en la actividad aduanera como son: los actos de comercio, los comerciantes, los títulos de crédito, los manifiestos de carga, las facturas comerciales, los endosos, la compraventa internacional, los contratos de fletamiento y seguros, la comisión mercantil y los almacenes generales de depósito.

CAPITULO II

ESTRUCTURA DEL SISTEMA ADUANERO EN MEXICO

A través del presente Capítulo trataremos de señalar brevemente a la luz de la nueva legislación aduanera, principalmente las atribuciones o facultades de las dependencias de la Administración Pública Federal y unidades administrativas que conforman el Sistema Aduanero en nuestro país, así como la nueva organización de las más importantes para efectos del presente trabajo de tesis.

2.- ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 89 fracción XIII,²³ prevé como atribuciones del Poder Ejecutivo Federal en materia aduanera las siguientes: Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación.

Asimismo la Nueva Ley Aduanera en el artículo 143 dispone: "Además de las que le confieren otras leyes, son atribuciones del Poder Ejecutivo Federal en materia aduanera:

²³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación 25 de octubre de 1993.

- I.- Establecer o suprimir aduanas fronterizas, interiores y de tráfico aéreo y marítimo, así como designar su ubicación y funciones;
- II.- Suspender los servicios de las oficinas aduaneras por el tiempo que juzgue conveniente, cuando así lo exija el interés de la nación;
- III.- Autorizar que el despacho de mercancías por las aduanas fronterizas nacionales, pueda hacerse conjuntamente con las oficinas aduaneras de países vecinos; y
- IV.- Establecer o suprimir regiones fronterizas”.

2.1.- ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

De conformidad con el artículo 31, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,²⁴ a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la inspección Fiscal y Aduanera.

De igual forma la Ley Aduanera en su artículo 144 prevé: “La Secretaría tendrá, además de las conferidas por el Código Fiscal de la Federación y por otras leyes, las siguientes facultades:

- I.- Señalar la circunscripción territorial de las aduanas, de las administraciones regionales de aduanas y de las secciones aduaneras.

²⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación 4 de enero de 1999.

La propia Secretaría señalará, dentro de los recintos fiscales, el lugar donde se encuentren las oficinas administrativas de la aduana y sus instalaciones complementarias y establecerá la coordinación con otras dependencias y organismos que lleven a cabo sus funciones en los aeropuertos, puertos marítimos y cruces fronterizos autorizados para el tráfico internacional, en relación a las medidas de seguridad y control que deben aplicarse en los mismos, y señalará, en su caso, las aduanas por las cuales se deberá practicar el despacho de determinado tipo de mercancías que al efecto determine la citada dependencia mediante reglas;

II.- Comprobar que la importación y exportación de mercancías, la exactitud de los datos contenidos en los pedimentos, declaraciones o manifestaciones, el pago correcto de las contribuciones y aprovechamientos y el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, se realicen conforme a lo establecido en esta Ley;

III.- Requerir de los contribuyentes, responsables solidarios y terceros, los documentos e informes sobre las mercancías de importación o exportación y, en su caso, sobre el uso que hayan dado a las mismas;

IV.- Recabar de los funcionarios públicos, fedatarios y autoridades extranjeras los datos y documentos que posean con motivo de sus funciones o actividades relacionadas con la importación, exportación o uso de mercancías;

V.- Cerciorarse que en los despachos los agentes y apoderados aduanales, cumplan los requisitos establecidos por esta Ley y por las reglas que dicte la Secretaría, respecto del equipo y medios magnéticos;

VI.- Practicar el reconocimiento aduanero de las mercancías de importación o exportación en los recintos fiscales y fiscalizados o, a petición del contribuyente, en su domicilio o en las dependencias, bodegas, instalaciones o establecimientos que señale, cuando se satisfagan los requisitos previstos en el Reglamento, así como conocer de los hechos

derivados del segundo reconocimiento a que se refiere el artículo 43 de esta Ley, verificar y supervisar dicho reconocimiento, así como autorizar y cancelar la autorización a los dictaminadores aduaneros y revisar los dictámenes formulados por éstos en los términos del artículo 175;

VII.- Verificar que las mercancías por cuya importación fue concedido algún estímulo fiscal, franquicia, exención o reducción de impuestos o se haya eximido del cumplimiento de una regulación o restricción no arancelaria, estén destinadas al propósito para el que se otorgó, se encuentren en los lugares señalados al efecto y sean usadas por las personas a quienes fue concedido, en los casos en que el beneficio se haya otorgado en razón de dichos requisitos o de alguno de ellos;

VIII.- Fijar los lineamientos para las operaciones de carga, descarga, manejo de mercancías de comercio exterior y para la circulación de vehículos, dentro de los recintos fiscales o fiscalizados y señalar dentro de dichos recintos las áreas restringidas para el uso de aparatos de telefonía celular o cualquier otro medio de comunicación; así como ejercer en forma exclusiva el control y vigilancia sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos y puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional y en las aduanas fronterizas;

IX.- Inspeccionar y vigilar permanentemente el manejo, transporte o tenencia de las mercancías en los recintos fiscales y fiscalizados, así como en cualquier otra parte del territorio nacional;

X.- Perseguir y practicar el embargo precautorio de las mercancías y de los medios en que se transporten en los casos a que se refiere el artículo 151 de esta Ley;

XI.- Verificar durante su transporte, la legal importación o tenencia de mercancías de procedencia extranjera, para lo cual podrá apoyarse en el dictamen aduanero a que se refiere el artículo 43 de esta Ley;

XII.- Corregir y determinar el valor en aduana de las mercancías declarado en el pedimento, u otro documento que para tales efectos autorice la Secretaría, utilizando el método de valoración correspondiente en los términos de la Sección Primera del Capítulo III del Título Tercero de esta Ley, cuando el importador no determine correctamente el valor en términos de la Sección mencionada, o cuando no hubiera proporcionado, previo requerimiento, los elementos que haya tomado en consideración para determinar dicho valor, o lo hubiera determinado con base en documentación o información falsa o inexacta;

XIII.- Establecer precios estimados para mercancías que se importen y retenerlas hasta que se presente la garantía a que se refiere el artículo 36, fracción I, inciso e) de esta Ley;

XIV.- Establecer la naturaleza, características, clasificación arancelaria, origen y valor de las mercancías de importación y exportación;

XV.- Determinar las contribuciones y aprovechamientos omitidos por los contribuyentes o responsables solidarios;

XVI.- Comprobar la comisión de infracciones e imponer las sanciones que correspondan;

XVII.- Exigir el pago de las cuotas compensatorias y aplicar el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivas dichas cuotas, los impuestos al comercio exterior y los derechos causados;

XVIII.- Determinar el destino de las mercancías que hayan pasado a ser propiedad del Fisco Federal, las previstas en el artículo 157 de esta Ley y mantener la custodia de las mismas en tanto procede a su entrega;

XIX.- Dictar, en caso fortuito o fuerza mayor, naufragio, o cualquiera otra causa que impida el cumplimiento de alguna de las prevenciones de esta Ley, las medidas administrativas que se requieran para subsanar la situación;

- XX.- Establecer marbetes o sellos especiales para las mercancías o sus envases, destinados a la franja o región fronteriza, que determine la propia Secretaría, siempre que hayan sido gravados con un impuesto general de importación inferior al del resto del país, así como establecer sellos con el objeto de determinar el origen de las mercancías;
- XXI.- Otorgar, suspender y cancelar las patentes de los agentes aduanales, así como otorgar, suspender, cancelar y revocar las autorizaciones de los apoderados aduanales;
- XXII.- Dictar las reglas correspondientes para el despacho conjunto a que se refiere la fracción II del artículo 143 de esta Ley;
- XXIII.- Expedir, previa opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, reglas para la aplicación de las disposiciones en materia aduanera de los tratados o acuerdos internacionales de los que México sea parte;
- XXIV.- Cancelar las garantías a que se refiere el artículo 36, fracción I, inciso e) y las demás que se constituyan en los términos de esta Ley;
- XXV.- Las que le sean conferidas en tratados o acuerdos internacionales de los que México sea parte;
- XXVI.- Dar a conocer la información contenida en los pedimentos de importación que establezca la Secretaría mediante reglas;
- XXVII.- Establecer, para efectos de la información que deben manifestar los importadores o exportadores en el pedimento que corresponda, unidades de medida diferentes a las señaladas en las leyes de los impuestos generales de importación y exportación;
- XXVIII.- Suspender la libre circulación de las mercancías de procedencia extranjera dentro del recinto fiscal, una vez activado el mecanismo de selección automatizado, previa resolución que emita la autoridad administrativa o judicial competente en materia de propiedad intelectual, y ponerla de inmediato a su disposición en el lugar que las citadas autoridades señalen;

XXIX.- Microfilmear, grabar en discos ópticos o en cualquier otro medio que autorice la propia Secretaría mediante reglas, los documentos que se hayan proporcionado a la misma en cumplimiento de las disposiciones de esta Ley; y

XXX.- Las demás que sean necesarias para hacer efectivas las facultades a que este precepto se refiere²⁵.

2.1.1.- ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA SHCP

En virtud del cambio organizacional de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, derivado de la desconcentración de funciones a cargo de la Subsecretaría de Ingresos que por Ley pasaron a un órgano desconcentrado denominado Servicio de Administración Tributaria (SAT) a partir del 1 de julio de 1997.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 6 fracción XXXIII de su Reglamento Interior, el 6 de enero de 1999 actualizo su Manual de Organización General, con el propósito fundamental de conformar una fuente actualizada de referencia y consulta que oriente a los servidores públicos de la propia Secretaría, de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y a los particulares, respecto de su organización y funcionamiento, así como contribuir a que el ejercicio de las atribuciones de la Secretaría se realicen de manera más ágil, eficiente y honesta, mediante la delimitación precisa de responsabilidades, ámbitos de competencia y relaciones de coordinación entre las distintas unidades administrativas que la integran.

²⁵ Ley Aduanera. Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 1998

Bajo este contexto, la estructura orgánica actual de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se deriva directamente de su Manual de Organización General, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de enero de 1999. (Anexo I)

2.1.2.- SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Se dice que el antiguo y complejo sistema de administración tributaria en México ocasionó que no se recaudara ni el 50% de los impuestos federales, por lo que para lograr una mayor eficacia en la captación impositiva, se propuso la necesidad de llevar a cabo la separación de la administración tributaria de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, toda vez que esta política ha dado buenos resultados en los Estados Unidos de Norteamérica y particularmente en los países que integran la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

A raíz de lo anterior, en diciembre de 1995, salió publicada en el Diario Oficial de la Federación una nueva Ley para regular el Servicio de Administración Tributaria, cuyo objetivo primordial es despolitizar las acciones vinculadas con la recaudación de los impuestos y profesionalizar el manejo de los mismos, mejorando por ende el poder recaudatorio del Estado.

Para alcanzar dichos fines, el Fondo Monetario Internacional propuso a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, suministrarle asesoría técnica para la constitución del Sistema de Administración Tributaria durante el primer semestre de 1997, buscando

promover en forma sostenida y permanente el cumplimiento de las obligaciones fiscales, aumentar la productividad laboral en todos sus niveles y capacitar a todos sus miembros.

Durante este proceso, la Secretaría conjuntamente con el Fondo Monetario Internacional evaluaron las propuestas presentadas por el Instituto Tecnológico Autónomo de México para la mejor configuración del citado Sistema de Administración Tributaria, organismo que operó en forma piloto a partir de mayo de 1997 y formalmente a partir de julio del mismo año.

Con el objeto de promover la entrada en vigor de la citada Ley del Servicio de Administración Tributaria y del inicio de sus actividades, el Diario Oficial de la Federación publicó el 30 de junio de 1997, dos importantes documentos expedidos por el Ejecutivo Federal: el Decreto que reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria; con el fin de conservar las mismas unidades administrativas de la Subsecretaría de Ingresos, pero adscritas al Servicio de Administración Tributaria.

En la primera de estas publicaciones, desapareció la Subsecretaría de Ingresos conjuntamente con las Administraciones Generales - incluidas las Especiales - de Recaudación, Auditoría Fiscal Federal, Jurídica de Ingresos y de Aduanas, así como las Administraciones Locales respectivas, incorporándose como unidades administrativas del nuevo Servicio de Administración Tributaria con las mismas atribuciones.

En el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria se señalan las unidades administrativas que integran este nuevo organismo y sus atribuciones.

Los aspectos a destacar en estos dos documentos radican en la supresión temporal de la Subsecretaría de Ingresos y sus unidades administrativas adscritas a la estructura orgánica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y su transferencia íntegra al nuevo Servicio de Administración Tributaria, siendo oportuno destacar en ello que:

- Se mantienen las mismas unidades administrativas de la Subsecretaría de Ingresos, pero adscritas al Servicio de Administración Tributaria, por lo que su creación no modifica la relación del Fisco con el contribuyente, y

- La ubicación física de las oficinas del Servicio de Administración Tributaria es la misma que a la fecha corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sus diferentes administraciones.

Así, el 1 de julio de 1997 entró en vigor la Ley del Servicio de Administración Tributaria, publicada como ya hemos mencionado previamente en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995. Este nuevo ordenamiento tiene la finalidad de calificar la naturaleza, objeto y atribuciones del Servicio de Administración Tributaria, que realiza las funciones sobre determinación, liquidación y recaudación de contribuciones que correspondían anteriormente a la Subsecretaría de Ingresos; cabe destacar de dicho ordenamiento los puntos más importantes a saber:

NATURALEZA: El Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es decir que tiene autonomía técnica y financiera, con carácter de autoridad fiscal y con atribuciones y facultades ejecutivas.

(Art. 1)

OBJETIVO: Determinar, liquidar y recaudar impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios para el financiamiento del gasto público, debiendo observar y asegurar la aplicación correcta, eficaz, equitativa y oportuna tanto de la legislación fiscal como de la aduanera. (Art. 2)

DOMICILIO: Es en la Ciudad de México donde se ubican sus oficinas centrales, contando asimismo con oficinas en todas las entidades federativas y plazas más importantes, así como en el extranjero. (Art. 4)

ATRIBUCIONES GENERALES: Estas están previstas en el Artículo 7 de la siguiente manera: "El Servicio de Administración Tributaria tendrá las atribuciones siguientes:

- I. Recaudar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios de acuerdo a la legislación aplicable;
- II. Dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la inspección Fiscal y Aduanera;
- III. Representar el interés de la Federación en controversias fiscales;
- IV. Determinar, liquidar y recaudar las contribuciones, aprovechamientos federales y sus accesorios cuando, conforme a los tratados internacionales de los que México sea parte, estas atribuciones deban ser ejercidas por las autoridades fiscales y aduaneras del orden federal;
- V. Ejercer aquéllas que, en materia de coordinación fiscal, correspondan a la administración tributaria;
- VI. Solicitar y proporcionar a otras instancias e instituciones públicas, nacionales o del extranjero, el acceso a la información necesaria para evitar la evasión o elusión fiscales,

- de conformidad con las leyes y tratados internacionales en materia fiscal y aduanera;
- 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;
- VIII. Participar en la negociación de los tratados internacionales que lleve a cabo el Ejecutivo Federal en las materias fiscal y aduanera, así como celebrar acuerdos interinstitucionales en el ámbito de su competencia;
- IX. Proporcionar, bajo el principio de reciprocidad, la asistencia que le soliciten instancias supervisoras y reguladoras de otros países con las cuales se tengan firmados acuerdos o formen parte de convenciones internacionales de las que México sea parte, para lo cual, en ejercicio de sus facultades de vigilancia, podrá recabar respecto de los contribuyentes información y documentación que sea objeto de la solicitud;
- X. Fungir como órgano de consulta del Gobierno Federal en las materias fiscal y aduanera;
- XI. Localizar y listar a los contribuyentes con el objeto de ampliar y mantener actualizado el registro respectivo;
- XII. Emitir las disposiciones de carácter general necesarias para el ejercicio eficaz de sus facultades, así como para la aplicación de las leyes, tratados y disposiciones que con base en ellas se expidan, y
- XIII. Las demás que sean necesarias para llevar a cabo las previstas en esta Ley, su reglamento interior y demás disposiciones jurídicas aplicables.²⁶

²⁶ Ley del Servicio de Administración Tributaria, Diario Oficial de la Federación. 4 de enero de 1999

La organización estructural del Servicio de Administración Tributaria, la tomamos de su Reglamento Interior, reformado mediante Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación de fechas 10 de junio de 1998 y 3 de diciembre de 1999. (Anexo II)

2.1.3.- ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE ADUANAS

Cabe señalar que desde 1900 esta unidad administrativa se denominó Dirección General de Aduanas²⁷ y con el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigente a partir de febrero de 1993 cambio su denominación por la actual.

Dada la importancia que tiene la Administración General de Aduanas para ésta investigación, consideramos pertinente en primer término transcribir sus atribuciones y finalizar con su organigrama.

Bajo este orden de ideas el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria publicado el pasado 3 de diciembre de 1999 dispone en su artículo 17 "Compete a la Administración General de Aduanas:

I.- Establecer la política y los programas que deben seguir las unidades administrativas que le sean adscritas y las Aduanas, tanto en normas de operación, como en la aplicación de las disposiciones fiscales y aduaneras;

²⁷ Loera, Jorge Enrique. Manual de Introducción a la Legislación Aduanera. Instituto Mexicano de Estudios Fiscales. México, S.F. P. 56.

II.- Participar con las unidades administrativas competentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el estudio y elaboración de propuestas de políticas y programas relativos al desarrollo de la franja y región fronteriza del país, al fomento de las industrias de exportación, regímenes temporales de importación o exportación y de depósito fiscal para someterse al proceso de ensamble y fabricación de vehículos efectuado por la industria automotriz terminal; intervenir en el estudio y formulación de los proyectos de aranceles, cuotas compensatorias y demás medidas de regulación y restricción al comercio exterior en los que las unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público participen con otras autoridades competentes; y emitir opinión sobre los precios estimados que ésta fije, respecto de las mercancías de comercio exterior que sean objeto de subvaluación o sobrevaloración;

III.- Representar al Servicio de Administración Tributaria en los foros, eventos, reuniones nacionales o internacionales y organismos internacionales en materia aduanera y dar cumplimiento a los acuerdos y convenios que se celebren en los asuntos de su competencia; participar conjuntamente con las unidades administrativas competentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de su competencia, en las negociaciones de convenios aduaneros y tratados internacionales en materia comercial en las que se discutan temas aduaneros;

IV.- Proponer el establecimiento o supresión de aduanas, garitas, secciones aduaneras y puntos de revisión, y autorizar el programa de mejoramiento de las instalaciones aduaneras;

V.- Emitir los acuerdos de expedición de patente de agente aduanal y de autorización de apoderado aduanal, de mandatario de agente aduanal, de dictaminador de segundo reconocimiento y de apoderado de almacén para los almacenes generales de depósito o para la industria terminal automotriz, únicamente para las extracciones de mercancías en

depósito fiscal; autorizar el registro de agentes y apoderados aduanales y comprobar el cumplimiento de sus obligaciones; determinar la lesión al interés fiscal, inclusive por la inexactitud de la clasificación arancelaria o de algún dato declarado en el pedimento, en la factura o en la declaración del valor en aduana o comercial, o la omisión del permiso de autoridad competente, cuando constituyan causal de suspensión o cancelación de patente de agente aduanal o de autorización de apoderado aduanal, mandatario de agente aduanal, dictaminador de segundo reconocimiento y de apoderado de almacén para los almacenes generales de depósito o para la industria terminal automotriz; informar a la unidad administrativa competente de las irregularidades que descubra y que pudieren constituir causales de cancelación de patente de agente aduanal o de autorización de apoderado aduanal, así como de suspensión o de extinción del derecho de ejercer la patente de agente aduanal; efectuar las notificaciones que sobre dichos procedimientos le remita la unidad administrativa competente; y tramitar y resolver otros asuntos concernientes a los citados agentes y apoderados aduanales;

VI.- Normar los procedimientos para obtener patente de agente aduanal o autorización de apoderado aduanal, de dictaminador aduanero o de mandatario de agente aduanal y participar en la formulación de los programas temáticos de los exámenes correspondientes;

VII.- Integrar la información estadística sobre el comercio exterior;

VIII.- Planear, organizar, establecer, dirigir y controlar estrategias que permitan crear e instrumentar mecanismos y sistemas para prevenir y combatir conductas ilícitas en materia de comercio exterior, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables; participar en la prevención de ilícitos fiscales y aduaneros en las aduanas, recintos fiscales y fiscalizados, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros y en los aeropuertos, puertos marítimos y terminales ferroviarias o de autotransporte de carga

o de pasajeros, autorizados para el tráfico internacional; y realizar los actos de prevención de ilícitos fiscales y aduaneros que se requieran en apoyo a las autoridades fiscales, en la ejecución de sus facultades de inspección, supervisión, control y vigilancia, a través de sus inspectores;

IX.- Recibir y requerir de los particulares, responsables solidarios y terceros con ellos relacionados, exhiban y proporcionen la contabilidad, los avisos, declaraciones, pedimentos, manifestaciones y demás datos, documentos e informes que, conforme a las disposiciones legales aplicables deben presentarse; recabar de los servidores públicos y de los fedatarios, los informes y datos que tengan con motivo de sus funciones, para proceder a su revisión a fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia aduanera; mantener comunicación con las autoridades aduaneras de otros países para obtener y proporcionar la información y documentación en relación con los asuntos aduaneros internacionales;

X.- Ejercer las facultades de las autoridades aduaneras en materia de abandono de mercancías y declarar, en su caso, que han pasado a propiedad del fisco federal, en coordinación con las autoridades competentes previstas en la legislación aduanera, así como en las disposiciones reglamentarias aplicables, poniendo a disposición de la unidad administrativa competente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las mercancías que haya pasado a propiedad del fisco federal;

XI.- Ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, la verificación en tránsito de vehículos de procedencia extranjera; la vigilancia y custodia de los recintos fiscales y de los demás bienes y valores depositados en ellos; llevar a cabo otros actos de vigilancia para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones legales que regulan y gravan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y medios de transporte, el despacho aduanero y los hechos y actos que

deriven de éste o de dicha entrada o salida;

XII.- Ordenar y realizar la inspección y vigilancia permanente en el manejo, transporte o tenencia de las mercancías en los recintos fiscales y fiscalizados, así como en cualquier otra parte del territorio nacional;

XIII.- Ordenar y practicar la retención, persecución o embargo precautorio de las mercancías de comercio exterior, incluidos los vehículos, o de sus medios de transporte, cuando legalmente proceda, notificar el embargo precautorio de aquellas mercancías respecto de las cuales no se acredite su legal internación al país; remitir en los plazos señalados en la legislación aduanera las actas a la Administración Local de Auditoría Fiscal dentro de cuya circunscripción territorial se encuentre el lugar de los hechos; poner a disposición de la Aduana que corresponda las mercancías embargadas para que realice su control y custodia, y a su vez, se ponga a disposición de la unidad administrativa competente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los términos de la legislación aduanera. Sustanciar y resolver el procedimiento relacionado con la determinación provisional a que se refiere la Ley Aduanera, llevarla a cabo, así como notificarla;

XIV.- Ordenar y practicar el embargo precautorio para asegurar el interés fiscal cuando a su juicio, hubiere peligro de que el obligado se ausente o se realice la enajenación u ocultamiento de bienes o cualquier maniobra tendiente a evadir el cumplimiento de las obligaciones fiscales, así como levantarlo cuando proceda;

XV.- Proporcionar los elementos obtenidos en el ejercicio de sus facultades a las autoridades competentes para determinar créditos fiscales y para imponer sanciones por infracción a las disposiciones aduaneras, cuando no esté facultada para imponer la sanción correspondiente, aportándoles los datos y elementos necesarios para que dichas autoridades ejerzan sus facultades;

XVI.- Determinar los impuestos al comercio exterior, derechos por servicios aduaneros, aprovechamientos, aplicar las cuotas compensatorias y determinar en cantidad líquida el monto correspondiente, a cargo de contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, así como determinar las otras contribuciones que se causen por la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de mercancías y medios de transporte, cuando ello sea necesario o consecuencia del ejercicio de las facultades a que se refiere este precepto;

XVII.- Dictar, en caso fortuito, fuerza mayor, naufragio o cualquiera otra causa que impida el cumplimiento de algunas de las prevenciones legales en la materia de su competencia, las medidas administrativas que se requieren para subsanar la situación;

XVIII.- Intervenir en la recuperación en el extranjero de vehículos y aeronaves nacionales o nacionalizadas objeto de robo o de disposición ilícita y, en los términos de las leyes del país y de los convenios internacionales celebrados en esta materia, expedir las constancias que sean necesarias y proporcionar la documentación e informes de que disponga, que sean requeridos por las autoridades consulares mexicanas que formulen la solicitud respectiva; aplicar la legislación aduanera y los convenios internacionales para la devolución de los vehículos o aeronaves extranjeros materia de robo o de disposición ilícita, mediante la realización de los actos de vigilancia y verificación en tránsito y de revisión física en los recintos fiscales respectivos; 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, así como devolverlo cuando proceda;

XIX.- Dictaminar mediante el análisis de carácter científico y técnico, las características, naturaleza, usos, origen y funciones de las mercancías de comercio exterior, efectuar ensayos con relación a minerales, metales y compuestos metálicos sujetos al pago de

contribuciones o aprovechamientos, practicar el examen pericial de otros productos y materias primas, desempeñar, en su caso, las funciones de Oficina de Ensaye, así como proporcionar servicios de asistencia técnica en materia de muestreo, de análisis y de ingeniería a las dependencias oficiales, conforme a los convenios autorizados y a los particulares, mediante el pago de derechos correspondiente;

XX.- Normar la operación de las áreas de servicios aduanales, respecto a la entrada al territorio nacional y la salida del mismo, de mercancías y medios de transporte; el despacho aduanero y los hechos y actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida, así como la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones respectivas, inclusive las establecidas por las disposiciones sobre recaudación, cobro coactivo, imposición de sanciones, contabilidad de ingresos y movimiento de fondos;

XXI.- Coordinarse para el mejor desempeño de sus facultades con las demás unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y con las autoridades de las entidades federativas y municipios, de conformidad con la legislación aduanera y disposiciones reglamentarias aplicables; y, en relación con las medidas de seguridad y control que deben aplicarse en aeropuertos, puertos marítimos, terminales ferroviarias o de autotransporte de carga y pasajeros y cruces fronterizos autorizados para el tráfico internacional, establecer la coordinación con las dependencias y organismos que lleven a cabo sus funciones en los mismos;

XXII.- Ordenar y practicar visitas domiciliarias, actos de vigilancia, inspecciones y los demás actos que establezcan las disposiciones fiscales y aduaneras, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de impuestos al comercio exterior, de las reglas de origen contenidas en los tratados internacionales y las otras contribuciones y aprovechamientos

que se causen por la entrada al territorio nacional o salida del mismo de mercancías y medios de transporte; para verificar tanto la existencia de los documentos que acrediten la legal estancia y tenencia de las mercancías de comercio exterior, el cumplimiento de las obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias; ordenar y practicar la verificación de aeronaves y embarcaciones para comprobar su legal estancia en el país; imponer multas por el incumplimiento o cumplimiento extemporáneo a los requerimientos que formule en los términos de esta fracción;

XXIII.- Revisar los pedimentos y demás documentos presentados por los contribuyentes para importar o exportar mercancías y determinar las contribuciones, aprovechamientos e imponer sanciones y, en su caso, aplicar las cuotas compensatorias y determinar en cantidad líquida el monto correspondiente, de que tengan conocimiento con motivo de la revisión practicada en los términos de esta fracción;

XXIV.- Realizar las campañas de difusión en materia aduanera; proponer los medios de comunicación en que se realicen; y dirigir y evaluar las actividades de información y de orientación de las Aduanas;

XXV.- Autorizar el empleo de tuberías, ductos, cables u otros medios susceptibles de conducir mercancías de importación y exportación; el despacho de mercancías de importación en el domicilio de los interesados, así como revocar dichas autorizaciones;

XXVI.- Señalar dentro de los recintos fiscales la ubicación de las oficinas administrativas y sus instalaciones complementarias, las zonas restringidas y las zonas de circulación de vehículos, así como autorizar las personas y los objetos que puedan permanecer dentro de dichos recintos;

XXVII.- Fijar los lineamientos para las operaciones de carga, descarga, manejo de mercancías de comercio exterior, y para la circulación de vehículos dentro de los recintos fiscales y fiscalizados, y señalar dentro de ellos las áreas restringidas para el uso de

telefonía celular u otros medios de comunicación; ejercer el control, vigilancia sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, puertos marítimos y terminales ferroviarias o de autotransporte de carga y pasajeros autorizados para el tráfico internacional y en forma exclusiva en las aduanas, recintos fiscales y fiscalizados, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros;

XXVIII.- Normar el procedimiento de inscripción en el Registro del Despacho de Mercancías de las Empresas;

XXIX.- Participar en el diseño y aprobación de las formas oficiales de avisos, pedimentos, declaraciones, manifestaciones y demás documentos requeridos por las disposiciones fiscales en materia aduanera; en la integración y actualización de los archivos que se utilicen para el procesamiento electrónico de datos y verificar la integridad de la información contenida en los mismos;

XXX.- Autorizar y, en su caso, cancelar el establecimiento de depósitos fiscales para la exposición y venta de mercancías extranjeras y nacionales libres de impuestos; temporalmente para locales destinados a exposiciones internacionales de mercancías; y para someterse al proceso de ensambles y fabricación de vehículos a empresas de la industria automotriz terminal;

XXXI.- Habilitar recintos fiscalizados y autorizar para que dentro de los mismos, las mercancías en ellos almacenadas puedan ser objeto de elaboración, transformación o reparación para su posterior retorno al extranjero o exportación; otorgar autorización o concesión para prestar servicios de manejo, maniobras de carga y descarga, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior, así como suspender, cancelar o revocar dicha autorización o concesión; habilitar almacenes como recintos fiscales para uso de la autoridad aduanera;

XXXII.- Autorizar que la entrada o salida de mercancías de territorio nacional, las

maniobras de carga, descarga, transbordo y almacenamiento de las mismas, el embarque o desembarque de pasajeros y la revisión de sus equipajes, así como los demás del despacho, sean prestados por el personal aduanero en lugar distinto del autorizado o en día u hora inhábil;

XXXIII.- Autorizar que la obligación de retorno de exportaciones temporales se cumpla con la introducción al país de mercancías que no fueron las que se exportaron temporalmente, siempre que se cumpla con los requisitos legales; la importación temporal de vehículos; la explotación comercial de embarcaciones; y la toma de muestras de mercancía en depósito ante la aduana;

XXXIV.- Determinar conforme a la Ley Aduanera, el valor en aduana de las mercancías y, en su caso, el valor comercial de las mismas;

XXXV.- Mantener la consulta permanente con los organismos y asociaciones representativos de los contribuyentes sobre cuestiones relevantes en materia aduanera que requieran ser simplificadas y facilitar el cumplimiento de sus obligaciones; así como analizar las propuestas hechas por los citados organismos y asociaciones que tengan por objeto dar claridad y sencillez a la aplicación de los procedimientos administrativos en materia aduanera;

XXXVI.- Dar a conocer la información no fiscal contenida en los pedimentos de importación que mediante reglas de carácter general establezcan las autoridades competentes;

XXXVII.- Señalar en los desarrollos portuarios, los lugares autorizados para la entrada y salida de mercancías extranjeras o nacionales, y aprobar el programa maestro de desarrollo portuario que deberá señalar las instalaciones para la función del despacho aduanero de las mercancías en el programa maestro de desarrollo portuario de la Administración Portuaria Integral o, en su caso, en los documentos donde se especifiquen

las construcciones de las terminales ferroviarias de pasajeros o de carga, así como de aeropuertos internacionales;

XXXVIII.- Autorizar a las empresas certificadoras de peso o volumen para efectos de importaciones de mercancías a granel en aduanas de tráfico marítimo y exportaciones, así como revocar dichas autorizaciones;

XXXIX.- Autorizar el registro para la toma de muestras de mercancías estériles, radiactivas, peligrosas o para las que se requieran de instalaciones o equipos especiales para la toma de las mismas; así como suspender o cancelar la inscripción en dicho registro;

XL.- Normar el procedimiento para la inscripción de las empresas transportistas que trasladan mercancías bajo el régimen aduanero de tránsito;

XLI.- Retener las mercancías de procedencia extranjera objeto de una resolución de suspensión de libre circulación emitida por la autoridad competente en materia de propiedad intelectual y ponerlas a disposición de dichas autoridades;

XLII.- Practicar el reconocimiento aduanero de las mercancías de comercio exterior en los recintos fiscales y fiscalizados o, a petición del contribuyente, en su domicilio, en las dependencias, bodegas, instalaciones o establecimientos que señale, cuando se satisfagan los requisitos correspondientes, así como conocer los hechos derivados del segundo reconocimiento a que se refiere la Ley Aduanera, verificar y supervisar dicho reconocimiento, así como revisar los dictámenes formulados por los dictaminadores aduaneros;

XLIII.- Notificar los actos relacionados con el ejercicio de sus facultades de comprobación y las resoluciones definitivas que emita en las que no se determinen créditos fiscales a cargo de los contribuyentes, así como habilitar a los funcionarios para realizar dichas notificaciones;

XLIV.- 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;

XLV.- Proponer la asignación de recursos para las obras de mejoramiento de infraestructura y desarrollo tecnológico de las Aduanas;

XLVI.- Normar y establecer la política y los programas para la inscripción, suspensión y cancelación de los registros en los padrones de importadores, de exportadores sectorial y de importadores de los sectores específicos;

XLVII.- Evaluar y, en su caso, aceptar las garantías que se otorguen respecto de impuestos al comercio exterior, derechos por servicios aduaneros, accesorios, aprovechamientos y demás contribuciones que se causen con motivo de la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de mercancías y medios de transporte, debiendo remitir la garantía a la Administración Local de Recaudación en cuya circunscripción territorial se encuentre el domicilio del contribuyente;

XLVIII.- Establecer la naturaleza, estado, origen, y demás características de las mercancías de comercio exterior, así como determinar su clasificación arancelaria y solicitar el dictamen que se requiera al agente o apoderado aduanal, al dictaminador aduanero o a cualquier otro perito para ejercer las facultades a que se refiere esta fracción;

XLIX.- Retener las mercancías cuando no se presente la garantía correspondiente, en los casos en que el valor declarado sea inferior al precio estimado en términos de la Ley Aduanera;

L.- Instrumentar la política de integridad, responsabilidad, ética y conducta del personal de la Administración General de Aduanas;

LI.- Establecer la viabilidad de incorporación de nuevos sectores industriales, al programa

de control aduanero y de fiscalización por sectores; la creación de nuevos padrones, aduanas exclusivas para determinadas mercancías, fracciones arancelarias y datos que permitan la identificación individual de las mercancías;

LII.- Analizar, detectar y dar seguimiento, en coordinación con las demás autoridades competentes, respecto de las operaciones específicas de comercio exterior, en que se presuma la comisión de cualquier ilícito en cuanto al valor, origen, clasificación arancelaria de mercancías, evasión en el pago de contribuciones, cuotas compensatorias u otros aprovechamientos y derechos, incumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias e infracciones administrativas, para la debida aplicación del programa de control aduanero y de fiscalización; así como investigar y dar seguimiento a las denuncias presentadas dentro del ámbito de su competencia;

LIII.- Vigilar la destrucción o donación de mercancías incluyendo las importadas temporalmente y los bienes de activo fijo, cuando se autorice previamente por la autoridad correspondiente, y

LIV.- Modificar o revocar aquellas resoluciones de carácter individual no favorables a un particular conforme al Artículo 36 del Código Fiscal de la Federación.

La Administración General de Aduanas, estará a cargo de un Administrador General, auxiliado en el ejercicio de sus facultades, por los siguientes servidores públicos:

Administrador Central de Regulación del Despacho Aduanero

Administrador Central de Laboratorio y Servicios Científicos

Administrador Central de Investigación Aduanera

Administrador Central de Contabilidad y Glosa

Administrador Central de Planeación Aduanera

Administrador Central de Informática

Administrador Central de Visitaduría

Administrador Central de Seguimiento y Evaluación Aduanera

Administrador Central de la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera

así como por el personal que se requiera para satisfacer las necesidades del servicio.

La estructura orgánica de la Administración General de Aduanas se deriva del propio Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria en su artículo 17.

2.2.- CONCEPTO DE ADUANA

Encontramos que la "Aduana" tiene un lugar básico en el Derecho Aduanero, toda vez que es la institución más importante que lo integra y lo define, por lo cual se hace necesario precisar algunas definiciones.

Para el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas las aduanas son "los servicios administrativos especialmente encargados de la aplicación de la legislación relativa a la importación y a la exportación de las mercaderías y a la percepción de los ingresos públicos provenientes de los derechos e impuestos que se aplican a las mercaderías".²⁸

²⁸ Vargas, Getulio. Escuela Interamericana de Administración Pública de la Fundación. Glosario de Términos Aduaneros Internacionales del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas. Rio de Janeiro, Brasil, 1969. P. 25.

Asimismo conforme al Glosario de Términos Aduaneros Latinoamericanos la Aduana es "el organismo encargado de aplicar la legislación relativa a la importación y exportación de mercaderías y a los otros regímenes aduaneros, de percibir y hacer percibir los gravámenes que les sean aplicables y de cumplir las demás funciones que se les encomienden".²⁹

Para Ricardo Xavier Basaldúa, la aduana considerada como Institución, constituye un servicio administrativo encargado de controlar la importación y la exportación de la mercadería al o del territorio aduanero, aplicando a su respecto el conjunto de disposiciones que regulan el tráfico internacional de mercadería.³⁰

Para Máximo Carbajal Contreras la Aduana "es el órgano de la Administración Pública establecido por el Ejecutivo Federal, autorizado para controlar el comercio exterior con las limitaciones y prohibiciones que las leyes fijan a las mercancías, percibiendo los impuestos que se generen y regulando la economía nacional".³¹

Pedro Fernández Lalanne afirma que "la Aduana constituye uno de los más importantes atributos de la Soberanía de la Nación. Es el medio de ejercer el poder de la Policía Fiscal en todo cuanto se relaciona con la importación, exportación y tránsito de mercancías por sus fronteras".³²

²⁹ Vargas, Getulio. Opus cit., P. 1.

³⁰ Basaldúa, Ricardo Xavier. Opus cit., P. 177.

³¹ Carbajal Contreras, Máximo. Las Aduanas en México Facultad de Derecho U.N.A.M. Tesis Profesional. México, 1967. P. 100.

³² Fernández Lalanne Pedro. Opus cit., P. 184.

Rafael Bielsa dice que la Aduana "es el órgano de la Administración Pública que tiene por principal (no único) objeto percibir los derechos fiscales de importación y exportación y hacer cumplir las disposiciones prohibitivas y de reglamentación del comercio internacional".³³

Para Efraín Polo Bernal el término Aduana "es con el que se designa, en un amplio sentido jurídico-administrativo, a las dependencias nacionales que intervienen en el tráfico de mercancías con el objeto de recaudar los tributos que gravan a ésta a su entrada o salida de un país determinado y de vigilar el cumplimiento de las disposiciones de carácter público o prohibitivas, así como el de las normas reglamentarias del comercio internacional".³⁴

De lo anterior determinamos que la Aduana es la Institución mediante la cual el Estado controla el comercio exterior (importación y exportación) de mercancías a través de la aplicación de la legislación fiscal y aduanera.

Finalmente creemos importante dar una definición de Derecho Administrativo, en lo particular consideramos que es el conjunto de normas jurídicas que regulan la materialización de las funciones del Estado, así como el establecimiento de los órganos o dependencias del mismo.

³³ Bielsa Rafael, Ciencia de la Administración, Segunda Edición, Ediciones Roque de Palma, Buenos Aires, 1955. P. 184

³⁴ Polo Bernal, Efraín, Opus cit., P. 337.



La modernización del Sistema Aduanero del país que se realizó durante el sexenio pasado puede ser catalogada como una de las más importantes de este siglo, ya que se logró la transición entre una aduana que cobraba y revisaba todas las mercancías, hacia otra que únicamente vigila el 10% de las importaciones y el 1% de las exportaciones.

Lo esencial de este modelo es la evolución de las aduanas, que de un control e inspección física de los bienes paso a una auditoría documental, facilitando con ello el comercio exterior mientras se protege la fuente de recaudación y la seguridad a través de la creación del Segundo Reconocimiento Aduanero en 1993, el cual se introdujo rápidamente como fuerte estímulo con el fin de mejorar el desempeño en las aduanas, lo cual a la fecha parece haber tenido el resultado esperado al haberse de hecho mejorado el desempeño del Primer Reconocimiento a cargo de los Vistas Aduanales.

Logrando asimismo disminuir en gran medida la corrupción en las aduanas, como resultado de la cancelación de opciones para que los empleados pidan dinero, derivada de la automatización electrónica de todo el proceso en el Despacho Aduanero.

Bajo el mismo orden de ideas, encontramos que los objetivos generales que persigue la citada modernización del Sistema Aduanero Mexicano se concentran en cinco grandes rubros:

- Seguridad jurídica, se pretende evitar la dispersión de la normatividad aduanera en diversos ordenamientos jurídicos.
- Simplificación, se persigue eliminar tratamientos y requisitos innecesarios u obsoletos, que inhiban las operaciones de comercio exterior
- Preparación de la inversión y de las exportaciones, se desea consolidar a las aduanas como un instrumento facilitador de las exportaciones y de las importaciones de insumos y bienes de capital.
- Reducción de la evasión fiscal, se pretende establecer las obligaciones, responsabilidades y sanciones de los diferentes operadores del comercio exterior.
- Cumplimiento de compromisos internacionales, se quiere establecer total consistencia de la Ley Aduanera con tratados y convenios internacionales suscritos por nuestro país.

Una vez señalados los fines de la modernización de nuestro sistema aduanero, dentro de la cual tiene sus inicios el Segundo Reconocimiento Aduanero y toda vez que este es el tema central de la presente investigación de tesis, iniciaremos en este capítulo el estudio de su marco jurídico con el objeto de establecer los lineamientos y directrices aplicables en la revisión física y documental de las mercancías que deban ser sujetas a un Segundo Reconocimiento Aduanero, para pasar en el siguiente capítulo al análisis de este último.

El marco jurídico que regula de manera concreta al Segundo Reconocimiento Aduanero esta integrado por diversos ordenamientos de entre los cuales sobresale la Ley Aduanera como disposición sustantiva de la materia y los otros tan sólo como disposiciones complementarias.

3.- LEY ADUANERA

La Nueva Ley Aduanera vigente a partir del 1 de abril de 1996, tiene como propósito establecer un marco normativo más transparente para estimular las exportaciones nacionales y brindar mayor protección contra las practicas ilícitas en el comercio internacional, amén de establecer nuevos mecanismos para la información y seguridad jurídica de los contribuyentes.

Publicada como ya hemos visto el 15 de diciembre de 1995 y reformada por segunda ocasión mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1998, la Ley Aduanera constituye el instrumento jurídico más reciente mediante el cual el Ejecutivo Federal regula la entrada y salida (importación y exportación) de mercancías del territorio nacional, aplicando las tarifas de los impuestos generales de importación y exportación, y las demás leyes y ordenamientos aplicables

De las modificaciones a la Ley Aduanera, señaladas con antelación cabe destacar principalmente por su importancia para esta investigación la adición de la fracción VIII al artículo 2, así como la adición de un último párrafo al artículo 43.

La fracción VIII adicionada al artículo 2 de la Ley en estudio sustituye la figura del mecanismo de selección aleatoria como medio para determinar la práctica del reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento, por el de mecanismo de selección automatizado.

“Artículo 2º. Para los efectos de esta Ley se considera:

VIII. Mecanismo de selección automatizado, el mecanismo que determinará si las mercancías se someterán a reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento.”³⁵

Toda vez que la prestación de los Servicios de Apoyo y Control del Despacho Aduanero (Segundo Reconocimiento Aduanero) es prestado por particulares, fue necesario establecer con precisión los requisitos mínimos necesarios para obtener la autorización correspondiente por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como la determinación de las cantidades que como contraprestación pagarán las personas que realicen las operaciones aduaneras a quienes presten los servicios del Segundo Reconocimiento Aduanero, lo cual está fundamentado en el artículo 16 de la Ley vigente, siendo su antecedente el artículo 8-B de la Ley Aduanera abrogada.

“Artículo 16. La Secretaría podrá autorizar a los particulares para prestar los servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados, necesarios para llevar a cabo el despacho aduanero; así como para las demás operaciones que la propia Secretaría decida autorizar, inclusive las relacionadas con otras contribuciones, ya sea

³⁵ Ley Aduanera, Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 1998.

que se causen con motivo de los trámites aduaneros o por cualquier otra causa. Los particulares que deseen obtener la autorización a que se refiere este artículo deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Tener cinco años de experiencia, prestando los servicios que se vayan a autorizar;
- II. Tener un capital social pagado de por lo menos \$600,000.00;* y
- III. Cumplir con los requisitos de procedimiento que la Secretaría establezca en la convocatoria que para estos efectos publique en el Diario Oficial de la Federación.

La propia Secretaría podrá autorizar a los particulares a prestar otros servicios que faciliten el reconocimiento aduanero de las mercancías.

La Secretaría determinará las cantidades que como contraprestación pagarán las personas que realicen las operaciones aduaneras a quienes presten estos servicios. Este pago, incluyendo el impuesto al valor agregado trasladado con motivo de la contraprestación, se acreditará contra el monto de los derechos de trámite aduanero a que se refieren los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Derechos y no podrá ser superior a los mencionados derechos, salvo en el caso de las contraprestaciones que se paguen con motivo del segundo reconocimiento. El acreditamiento a que se refiere este párrafo en ningún caso dará lugar a un saldo a favor acreditable contra otras operaciones, ni a devolución.

* \$1,156,025.00 cantidad actualizada en el Anexo 2 de la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior para 2000, Diario Oficial de la Federación del 7 de julio del 2000.

Los derechos y las contraprestaciones a que se refiere el párrafo anterior se enterarán conjuntamente ante las oficinas autorizadas. La Secretaría determinará mediante reglas el por ciento que del total corresponde a los derechos, a los particulares y el impuesto al valor agregado trasladado con motivo de la contraprestación.”

Bajo este orden de ideas y de acuerdo a las reformas realizadas sobre la materia en análisis consideramos pertinente recordar que el origen de los artículos 43 y 44 de la Nueva Ley Aduanera lo marco el artículo 29 de la Ley Aduanera abrogada, mismo que establecía el procedimiento a seguir para el despacho aduanero de las mercancías a través de la selección aleatoria, a la vez que definía al Reconocimiento Aduanero y Segundo Reconocimiento.

Así pues, al analizar el contenido del artículo 43 de la Ley Aduanera en vigor pudimos observar que el mismo establece el procedimiento para la activación del mecanismo de selección automatizado durante el despacho aduanero.

Obligando en su primer párrafo únicamente a los que fueron sometidos a Reconocimiento Aduanero “ROJOS” a activar el mecanismo de selección automatizado por segunda vez, para determinar si las mercancías deberán o no sujetarse a un Segundo Reconocimiento.

Por otra parte el mismo artículo 43 en su segundo párrafo establece que la obligación de activar por segunda ocasión el mecanismo de selección automatizado es para todos, es decir tanto para los que fueron sujetos a Reconocimiento Aduanero “ROJOS” como para los que obtuvieron Desaduanamiento Libre “VERDES”, a fin de resolver si las mercancías

deberán o no sujetarse a Reconocimiento Aduanero por parte de los Dictaminadores Aduaneros.

“Artículo 43. Elaborado el pedimento y efectuado el pago de las contribuciones y cuotas compensatorias determinadas por el interesado, se presentarán las mercancías con el pedimento ante la autoridad aduanera y se activará el mecanismo de selección automatizado que determinará si debe practicarse el reconocimiento aduanero de las mismas. En caso afirmativo, la autoridad aduanera efectuará el reconocimiento ante quien presente las mercancías en el recinto fiscal. Concluido el reconocimiento, se deberá activar nuevamente el mecanismo de selección automatizado, que determinará si las mercancías se sujetarán a un segundo reconocimiento.

En las aduanas que señale la Secretaría mediante reglas, tomando en cuenta su volumen de operaciones y cuando su infraestructura lo permita, independientemente del resultado que hubiera determinado el mecanismo de selección automatizado en la primera ocasión, el interesado deberá activarlo por segunda ocasión a efecto de determinar si las mercancías estarán sujetas a reconocimiento aduanero por parte de los dictaminadores aduaneros, autorizados por la Secretaría. En caso negativo, se entregarán las mercancías de inmediato.

En los casos en que con motivo del reconocimiento aduanero de las mercancías se detecten irregularidades, los agentes o apoderados aduanales podrán solicitar sea practicado el segundo reconocimiento de las mercancías, excepto cuando con motivo de la activación por segunda ocasión del mecanismo de selección automatizado el

reconocimiento aduanero de las mercancías hubiera sido practicado por parte de los dictaminadores aduaneros autorizados por la Secretaría.

Si no se detectan irregularidades en el reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento que den lugar al embargo precautorio de las mercancías, se entregarán éstas de inmediato.

En el caso de que no se hubiera presentado el documento a que se refiere el artículo 36, fracción I, inciso e) de esta Ley, las mercancías se entregarán una vez presentado el mismo.

El segundo reconocimiento así como el reconocimiento aduanero que derive de la activación por segunda ocasión del mecanismo de selección automatizado, se practicarán por los dictaminadores aduaneros autorizados por la Secretaría, quienes emitirán un dictamen aduanero que tendrá el alcance que establece el artículo 52 del Código Fiscal de la Federación.

Tratándose de exportación de mercancías por aduanas de tráfico marítimo, no será necesario presentar las mercancías ante el mecanismo de selección automatizado, siempre que las mercancías se encuentren dentro del recinto fiscal o fiscalizado, por lo que en caso de que el mecanismo de selección automatizado determine que deba practicarse el reconocimiento aduanero, éste deberá efectuarse en el recinto correspondiente.

En los supuestos en que no se requiera pedimento para activar el mecanismo de selección automatizado, se deberán presentar ante dicho mecanismo las mercancías con la documentación correspondiente, en los términos a que se refiere este artículo.

El reconocimiento aduanero y el segundo reconocimiento no limitan las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras, respecto de las mercancías importadas o exportadas, no siendo aplicable en estos casos el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación. 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.

En los casos de mercancías destinadas a la exportación, de las importaciones y exportaciones efectuadas por pasajeros y del despacho de mercancías que se efectúe por empresas autorizadas de conformidad con los acuerdos internacionales de los que México sea parte y que para estos efectos dé a conocer la Secretaría mediante reglas, así como en las aduanas que señale la Secretaría, independientemente del tipo de régimen o de mercancía, el mecanismo de selección automatizado se activará una sola vez.³⁶

Derivado también del antiguo precepto 29 el artículo 44 define en que consiste el Reconocimiento Aduanero y Segundo Reconocimiento a la vez que señala los datos que deben ser verificados por parte de ambos reconocimientos.

³⁶ Ley Aduanera. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1998.

“Artículo 44. El reconocimiento aduanero y segundo reconocimiento consisten 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 siguientes conceptos:

- I. 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;
- II. La descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías; y
- III. Los datos que permitan la identificación de las mercancías, en su caso.”

Por lo que se refiere al artículo 45 debemos señalar que este, regula el procedimiento para la toma de muestras en los casos que así se requiera para la comprobación de lo declarado en la documentación presentada en cualesquiera de los reconocimientos previstos por el artículo 43 de la Ley sustantiva de la materia.

“Artículo 45. Cuando en el reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento se requiera efectuar la toma de muestras de mercancías estériles, radiactivas, peligrosas o cuando sean necesarias instalaciones o equipos especiales para la toma de las mismas, los importadores o exportadores las deberán tomar previamente y las entregarán al agente o apoderado aduanal quien las presentará al momento del reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento. En todo caso se podrán tomar las muestras al momento del reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento en los términos que establezca el Reglamento.

Los importadores o exportadores que estén inscritos en el registro para la toma de muestras de mercancías estériles, radiactivas, peligrosas, o para las que se requiera de instalaciones o equipos especiales para la toma de las mismas, no estarán obligados a presentar las muestras a que se refiere el párrafo anterior.

Las autoridades aduaneras podrán suspender hasta por seis meses la inscripción en el registro a que se refiere este artículo, cuando en el ejercicio de sus facultades de comprobación detecten irregularidades entre lo declarado y la mercancía efectivamente importada o exportada. Asimismo, dichas autoridades podrán cancelar la citada inscripción, cuando el importador o exportador hubiera sido suspendido en tres ocasiones o cuando las autoridades competentes detecten cualquier maniobra tendiente a eludir el cumplimiento de las obligaciones fiscales. En ambos casos, se determinarán los créditos fiscales omitidos y se aplicará una multa equivalente del 8% al 10% del valor comercial de las mercancías que se hubieran importado al territorio nacional o exportado del mismo, declarándolas en los mismos términos que aquella en que se detectó alguna irregularidad en lo declarado y en lo efectivamente importado o exportado, realizadas en los seis meses anteriores o en el tiempo que lleve de operación si éste es menor, sin perjuicio de las demás sanciones que resulten aplicables.

Cuando se realice la toma de muestras, se procederá a levantar el acta de muestreo correspondiente."

Continuando con nuestro estudio el artículo 46 prevé el Acta Circunstanciada que tanto los Vistas Aduanales (Reconocimiento Aduanero) como los Dictaminadores Aduaneros (Segundo Reconocimiento Aduanero) deberán elaborar en caso de encontrar alguna

irregularidad en la documentación presentada para el despacho aduanero de las mercancías.

“Artículo 46. Cuando las autoridades aduaneras con motivo de la revisión de los documentos presentados para el despacho de las mercancías, del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, tengan conocimiento de cualquier irregularidad, la misma se hará constar por escrito o en acta circunstanciada que para el efecto se levante, de conformidad con el procedimiento que corresponda, en los términos de los artículos 150 a 153 de esta Ley. El acta a que se refiere este artículo tendrá el valor que establece la fracción I del artículo 46 del Código Fiscal de la Federación, y deberá contener los hechos u omisiones observados, además de asentar las irregularidades que se observen del dictamen aduanero.”

El artículo 47 establece las condiciones para que los Agentes o Apoderados Aduanales, puedan consultar ante las autoridades aduaneras la clasificación arancelaria de las mercancías en que tengan duda.

“Artículo 47. Los importadores, exportadores y agentes o apoderados aduanales, previa a la operación de comercio exterior que pretendan realizar, podrán formular consulta ante las autoridades aduaneras, sobre la clasificación arancelaria de las mercancías objeto de la operación de comercio exterior, cuando consideren que se pueden clasificar en más de una fracción arancelaria.

Dicha consulta podrá presentarse directamente por el interesado ante las autoridades aduaneras o por las confederaciones, cámaras o asociaciones, siempre que cumplan los

requisitos establecidos en el artículo 18 del Código Fiscal de la Federación, señalen la fracción arancelaria que consideren aplicable, las razones que sustenten su apreciación y la fracción o fracciones con las que exista duda y anexen, en su caso, las muestras, catálogos y demás elementos que permitan identificar la mercancía para su correcta clasificación arancelaria.

Quienes hubieran formulado consulta en los términos del párrafo anterior, podrán realizar el despacho de las mercancías materia de la consulta, por conducto de su agente o apoderado aduanal, anexando al pedimento copia de la consulta, en la que conste su recepción por parte de las autoridades aduaneras. Para ejercer esta opción se efectuará el pago de las contribuciones de conformidad con la fracción arancelaria cuya tasa sea la más alta de entre las que considere que se pueden clasificar, así como pagar las cuotas compensatorias y cumplir con las demás regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables a las distintas fracciones arancelarias motivo de la consulta.

Si con motivo del reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento, se detectan irregularidades en la clasificación arancelaria de la mercancía declarada en el pedimento, los funcionarios adscritos a la aduana no emitirán las resoluciones a que se refieren los artículos 152 y 153 de esta Ley, hasta en tanto no se resuelva la consulta por las autoridades aduaneras.

Cuando de la resolución que emitan las autoridades aduaneras resulten diferencias de contribuciones y cuotas compensatorias a cargo del contribuyente, éste deberá pagarlas, actualizando las contribuciones y con recargos desde la fecha en que se realizó el pago y hasta aquella en que se cubran las diferencias omitidas sin que proceda la aplicación de

sanción alguna derivada por dicha omisión. Si resultan diferencias en favor del contribuyente, éste podrá rectificar el pedimento para compensarlas o solicitar su devolución.

Las personas a que se refiere el primer párrafo de este artículo, podrán presentar consulta a las autoridades aduaneras, para conocer la clasificación arancelaria de las mercancías que pretendan importar o exportar, en los términos del artículo 34 del Código Fiscal de la Federación, anexando, en su caso, las muestras, catálogos y demás elementos que permitan identificar la mercancía para su correcta clasificación arancelaria."

Por su parte el artículo 144 enumera las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mismo que ya ha quedado debidamente transcrito en páginas anteriores de la presente investigación de tesis.

En relación a los artículos 150, 151 y 152 cabe señalar que los mismos hacen referencia al procedimiento administrativo en materia aduanera, iniciándose el citado procedimiento con el embargo precautorio de las mercancías y el levantamiento del acta correspondiente, en caso de irregularidades derivadas de la revisión de dichas mercancías durante el Reconocimiento Aduanero o Segundo Reconocimiento en los casos que proceda.

"Artículo 150. Las autoridades aduaneras levantarán el acta de inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera, cuando con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento, de la verificación de mercancías en transporte o por el ejercicio

de las facultades de comprobación, embarguen precautoriamente mercancías en los términos previstos por esta Ley.

En dicha acta se deberá hacer constar:

- I. La identificación de la autoridad que practica la diligencia;
- II. Los hechos y circunstancias que motivan el inicio del procedimiento;
- III. La descripción, naturaleza y demás características de las mercancías; y
- IV. La toma de muestras de las mercancías, en su caso, y otros elementos probatorios necesarios para dictar la resolución correspondiente.

Deberá requerirse al interesado para que designe dos testigos y señale domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la circunscripción territorial de la autoridad competente para tramitar y resolver el procedimiento correspondiente, salvo que se trate de pasajeros, en cuyo caso, podrán señalar un domicilio fuera de dicha circunscripción, apercibiéndolo de que, de no hacerlo o de señalar uno que no le corresponda a él o a su representante, las notificaciones que fueren personales se efectuarán por estrados. Si los testigos no son designados o los designados no aceptan fungir como tales, quien practique la diligencia los designará.

Dicha acta deberá señalar que el interesado cuenta con un plazo de diez días para ofrecer las pruebas y alegatos que a su derecho convenga.”

“**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 o cuando las mercancías extranjeras en tránsito internacional se desvíen de las rutas fiscales o sean transportadas en medios distintos a los autorizados tratándose de tránsito interno;

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 o para su internación de la franja o región fronteriza al resto del país y cuando no se acredite su legal estancia o tenencia, o se trate de vehículos conducidos por personas no autorizadas. En el caso de pasajeros, el embargo precautorio procederá sólo 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 detecte mercancía no declarada o excedente en más de un 10% del valor total 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;

VI. Cuando el nombre del proveedor o importador señalado en el pedimento o en la factura sea falso o inexistente, el domicilio señalado en dichos documentos no se pueda

ESTE DOCUMENTO NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

localizar o la factura sea falsa; y

VII. Cuando el valor declarado en el pedimento sea inferior en un 50% o más al valor de transacción de mercancías idénticas o similares determinado conforme a los artículos 72 y 73 de esta Ley, salvo que se haya otorgado la garantía a que se refiere el artículo 86-fracción I de esta Ley.

En los casos a que se refieren las fracciones VI y VII se requerirá una orden emitida por el administrador general o los administradores regionales de aduanas, para que proceda el embargo precautorio durante el reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o verificación de mercancías en transporte.

En los casos a que se refieren las fracciones I, II, III, IV, VI y VII el medio de transporte quedará como garantía del interés fiscal, salvo que se cumpla con los requisitos y las condiciones que establezca el Reglamento.

Por lo que se refiere 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, sólo 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."

“Artículo 152. En los casos en que con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento, de la verificación de mercancías en transporte, de la revisión de los documentos presentados durante el despacho o del ejercicio de las facultades de comprobación, en que proceda la determinación de contribuciones omitidas, cuotas compensatorias y, en su caso, la imposición de sanciones y no sea aplicable el artículo 151 de esta Ley, las autoridades aduaneras procederán a su determinación, sin necesidad de sustanciar el procedimiento establecido en el artículo 150 de esta Ley.

En este caso la autoridad aduanera dará a conocer por escrito o acta circunstanciada los hechos u omisiones que impliquen la omisión de contribuciones, cuotas compensatorias y, en su caso, la imposición de sanciones, y deberá señalarse que el interesado cuenta con un plazo de 10 días para ofrecer las pruebas y alegatos que a su derecho convengan.

Las autoridades aduaneras efectuarán la determinación en un plazo que no excederá de cuatro meses.

En los demás casos la determinación del crédito fiscal se hará por la autoridad aduanera.”

Asimismo el artículo 174, hace referencia a los requisitos personales que deben reunir las personas que deseen obtener autorización por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para fungir como Dictaminador Aduanero y siendo este un tema a desarrollar más adelante, consideramos pertinente por el momento sólo hacer mención de dicho precepto.

Por su parte el artículo 176, prevé las infracciones relativas a la importación y la exportación.

“Artículo 176. Comete las infracciones relacionadas con la importación o exportación, quien introduzca al país o extraiga de él mercancías, en cualquiera de los siguientes casos:

I. Omitiendo el pago total o parcial de los impuestos al comercio exterior y, en su caso, de las cuotas compensatorias, que deban cubrirse;

II. Sin permiso de las autoridades competentes o sin la firma electrónica en el pedimento que demuestre el descargo total o parcial del permiso antes de realizar los trámites del despacho aduanero o sin cumplir cualesquiera otras regulaciones o restricciones no arancelarias emitidas conforme a la Ley de Comercio Exterior, por razones de seguridad nacional, salud pública, preservación de la flora o fauna, del medio ambiente, de sanidad fitopecuaria o los relativos a Normas Oficiales Mexicanas, compromisos internacionales, requerimientos de orden público o cualquiera otra regulación;

III. Cuando su importación o exportación esté prohibida o cuando las maquiladoras y empresas con programa autorizado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial realicen importaciones temporales de conformidad con el artículo 108 de esta Ley, de mercancías que no se encuentren amparadas por su programa;

IV. 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;

V. Cuando se internen mercancías extranjeras procedentes de la franja o región fronteriza al resto del territorio nacional en cualquiera de los casos anteriores;

VI. Cuando se extraigan o se pretendan extraer mercancías de recintos fiscales o fiscalizados sin que hayan sido entregadas legalmente por la autoridad o por las personas autorizadas para ello;

VII.- Cuando en la importación, exportación o retorno de mercancías el resultado del mecanismo de selección automatizado hubiera determinado reconocimiento aduanero y no se pueda llevar a cabo éste, por no encontrarse las mercancías en el lugar señalado para tal efecto;

VIII.- Cuando las mercancías extranjeras en tránsito internacional se desvíen de las rutas fiscales o sean transportadas en medios distintos a los autorizados tratándose de tránsito interno;

IX.- Cuando se introduzcan o se extraigan mercancías del territorio nacional por aduana no autorizada; y

X.- Cuando no se acredite con la documentación aduanal correspondiente la legal estancia o tenencia de las mercancías en el país o que se sometieron a los trámites previstos en esta Ley, para su introducción al territorio nacional o para su salida del mismo. Se considera que se encuentran dentro de este supuesto, las mercancías que se presenten ante el mecanismo de selección automatizado sin pedimento, cuando éste sea exigible, o con un pedimento que no corresponda.”

De igual manera el artículo 184, establece las infracciones relacionadas con la presentación de documentos y declaraciones que para efectos del presente trabajo de tesis las relevantes son las previstas por las fracciones II y III.

“Artículo 184. Cometan las infracciones relacionadas con las obligaciones de presentar documentación y declaraciones, quienes:

II. Omitan presentar los documentos o informes requeridos por las autoridades aduaneras dentro del plazo señalado en el requerimiento o por esta Ley;

III. Presenten los documentos a que se refieren las dos fracciones anteriores, con datos inexactos o falsos u omitiendo algún dato, siempre que alteren la información estadística;"

Continuando con nuestro análisis es de observarse que el artículo 185 en su fracción II, establece las multas aplicables a las infracciones previstas por el artículo 184 en sus fracciones II y III, mismas que ya han sido comentadas con antelación.

“Artículo 185. Se aplicarán las siguientes multas a quienes cometan las infracciones relacionadas con las obligaciones de presentar documentación y declaraciones, previstas en el artículo 184 de esta Ley:

II. Multa de \$700.00 a \$1,000.00 a la señalada en la fracción III, por cada documento”.

Por su parte también el artículo 187 en su fracción I, determina las multas correspondientes a las infracciones relacionadas con el control, seguridad y manejo de las mercancías.

“Artículo 187. Se aplicarán las siguientes sanciones a quien cometa las infracciones relacionadas con el control, seguridad y manejo de las mercancías previstas en el artículo 186 de esta Ley:

* \$436.00 a \$1,194.00 cantidades actualizadas en el Anexo 2 de la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior para 2000, Diario Oficial de la Federación del 7 de julio del 2000.

I. Multa de \$2,000.00 a \$2,500.00, a las señaladas en las fracciones I, II, IV, V, VII y XI;"

3.1.- REGLAMENTO DE LA LEY ADUANERA

Desde hace algunos años se hacia necesaria la existencia de un nuevo Reglamento que sustituyera al publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 1982 en vigor desde el 1 de julio del propio año, por lo que con la entrada en vigor de la Nueva Ley Aduanera, a partir del 1 de abril de 1996, resultaba obligada la publicación de una nueva disposición, misma que se produjo el 6 de junio de 1996, con vigencia a partir del 14 de junio del mismo año, con disposiciones que tienden a mejorar la aplicación de la Ley Aduanera en vigor.

El ordenamiento en cuestión dedica la Sección Segunda de su Capítulo III, al Reconocimiento Aduanero y Segundo Reconocimiento, la cual esta conformada por los artículos 60 a 67, de los cuales emitiremos un breve comentario.

El Artículo 60, establece como debe hacerse el Reconocimiento Aduanero de las mercancías.

“Artículo 60. El reconocimiento aduanero de las mercancías deberá hacerse en orden cronológico de presentación de los pedimentos o solicitudes relativos ante el mecanismo de selección aleatoria; sin embargo tiene prioridad el de materias explosivas, inflamables,

* \$3,853.00 a \$4,817.00 cantidades actualizadas en el Anexo 2 de la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior para 2000. Diario Oficial de la Federación del 7 de julio del 2000.

corrosivas, contaminantes, radiactivas, perecederas o de fácil descomposición y de animales vivos.”

Por su parte el artículo 61, señala las mercancías que requieren instalaciones o equipos especiales para su reconocimiento.

“**Artículo 61.** Para efectos del artículo 45 de la Ley, se consideran mercancías que requieren instalaciones o equipos especiales, aquéllas cuya apertura del envase o empaque que las contenga y la exposición a las condiciones ambientales, les ocasione daño o inutilización para los fines que fueron concebidas.”

Asimismo el artículo 62, prevé como debe estar contenida la muestra para efectos del artículo 45 de la Ley Aduanera.

“**Artículo 62.** Para efectos del primer párrafo del artículo 45 de la Ley, la muestra deberá estar contenida en un recipiente debidamente empacado y sellado, con el nombre y firma de cualquiera de las siguientes personas: el importador, exportador, agente o apoderado aduanal encargado del despacho o de sus dependientes autorizados. Asimismo, deberá anexar promoción por escrito que contenga lo siguiente:

- I. La fecha y el lugar donde se realizó la toma de muestra;
- II. El nombre, descripción e información técnica suficiente para la identificación de las mercancías;
- III. La fracción arancelaria que corresponda al producto;

IV. El destino y uso del producto, y

V. El número de pedimento que ampara las mercancías.”

El artículo 63, señala el procedimiento que debe realizar el importador para obtener su inscripción en el registro para la toma de muestras.

“Artículo 63. Para obtener la inscripción en el registro a que se refiere el segundo párrafo del artículo 45 de la Ley, el importador deberá presentar ante la autoridad aduanera promoción por escrito, a la que acompañará la muestra de la mercancía que pretenda importar, cumpliendo con lo dispuesto en las fracciones I a IV del artículo 62 de este Reglamento.”

De igual forma el artículo 64, regula el análisis de la muestra por parte de la autoridad aduanera.

“Artículo 64. Para efectos del artículo 63 de este Reglamento, la autoridad aduanera realizará el análisis de la muestra con el objeto de identificar la mercancía y comprobar que el producto esté correctamente declarado.

Una vez efectuado el análisis, así como emitido el dictamen técnico, y si éste coincide con los datos proporcionados por el solicitante, notificará al interesado el número de producto que lo identifica como inscrito en el registro a que se refiere el segundo párrafo del artículo 45 de la Ley. Este número deberá señalarse en el pedimento cada vez que se registre una operación de comercio exterior. El análisis y dictamen que realice la autoridad aduanera, deberá emitirse en un plazo no mayor de un mes.”

En el artículo 65, se contempla la opción que tiene la autoridad aduanera para ordenar la toma de muestras durante el Reconocimiento Aduanero o el Segundo Reconocimiento.

“Artículo 65. La autoridad aduanera durante el reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento podrá ordenar la toma de muestras inclusive de aquellas mercancías que se encuentren inscritas en el registro a que se refiere el segundo párrafo del artículo 45 de la Ley.”

El artículo 66, contempla el procedimiento para la toma de muestras en caso de ser necesario.

“Artículo 66. Cuando con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento, verificación de mercancías en transporte o visita domiciliaria, sea necesaria la toma de muestras de las mercancías a fin de identificar su composición cualitativa o cuantitativa, uso, proceso de obtención o características físicas, dicha toma se realizará con el siguiente procedimiento:

I. Se tomarán por triplicado, salvo que esto no sea posible por la naturaleza o volumen presentado de las mercancías. Un ejemplar se enviará a la autoridad aduanera competente para su análisis, otro quedará bajo custodia de la autoridad aduanera que haya tomado la muestra y el tercer ejemplar será entregado al agente o apoderado aduanal; estos dos últimos ejemplares deberán ser conservados hasta que se determine lo procedente por la autoridad aduanera;

II. Todos los ejemplares de las muestras deben ser idénticos, y si existieran variedades de la misma mercancía, se tomarán muestras de cada una de ellas;

III. Cada uno de los recipientes que contengan las muestras tomadas deberán tener los datos relativos al producto y operación de que se trate. En todo caso, deberán contener los siguientes datos: número de muestra asignado, nombre de la mercancía, número de pedimento y la fracción arancelaria declarada. Dichos recipientes deben resguardarse en sobres, bolsas o algún otro recipiente debidamente acondicionado y sellado, debiendo registrarse además de los datos antes mencionados, los nombres y firmas de quienes hubiesen intervenido en el reconocimiento, así como la descripción de las características de las mercancías;

IV. La autoridad aduanera asignará el número de registro que corresponda a las muestras, y

V. Se levantará acta de muestreo.

Las muestras o sus restos que no se recojan después de haber sido resueltos los asuntos que requirieron el muestreo, causarán abandono en el término previsto por el inciso c) de la fracción II del artículo 29 de la Ley.”

Finalmente el artículo 67, señala los recursos que puede allegarse la autoridad aduanera para determinar las características de la mercancía sujeta a Reconocimiento Aduanero.

“**Artículo 67.** La autoridad aduanera podrá constatar los resultados del proceso industrial, tomar fotografías, recabar diseños industriales, folletos, catálogos e informes a fin de determinar las características de la mercancía sujeta a reconocimiento.

En cada diseño, fotografía, folleto o catálogo se asentarán los datos que sirvan para referir al pedimento o solicitud que corresponda, y se marcarán con precisión las mercancías afectadas.

En casos distintos al despacho, se estará a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación o, supletoriamente, por el Código Federal de Procedimientos Civiles."

3.2.- MISCELANEA DE COMERCIO EXTERIOR

Desde 1994 la autoridad hacendaria decidió emitir por separado las Reglas Fiscales en materia de Comercio Exterior, lo cual se debe fundamentalmente, a que los sujetos receptores de las mismas constituyen un sector especializado y diferente al resto de los contribuyentes.

Este ordenamiento agrupa aquellas disposiciones de carácter general aplicables al comercio exterior, el cual para fines de identificación y por el tipo de leyes que abarca, se denomina Resolución Miscelánea de Comercio Exterior.

Resolución Miscelánea de Comercio Exterior para 2000

El 28 de abril del 2000, se publicó este documento expedido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, vigente a partir del 1 de mayo del 2000, con el objeto de publicar anualmente las reglas fiscales de carácter general en materia de comercio exterior y el agruparlas para facilitar su conocimiento por parte de los contribuyentes,

publicación que se hizo como una adecuación de las Reglas contenidas por la Resolución Miscelánea en Materia de Comercio Exterior para 1999, a fin de contemplar las modificaciones a la Ley Aduanera, la Ley Federal de Derechos, el Código Fiscal de la Federación, la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

La presente Resolución seguirá utilizando el formato de la Resolución que le antecede, el cual obedece al Sistema Dewey, esto es, un sistema lógico numérico que consta de tres dígitos: título, capítulo (excepto en el primer título) y número progresivo de la Regla, separados por un punto.

Por la importancia que reviste el presente documento para nuestra investigación, a continuación revisaremos de manera somera las Reglas relativas al Segundo Reconocimiento previsto por la Ley Aduanera y su Reglamento, así como los Anexos correspondientes.

La Regla 3.2.6, define como deben aplicarse las cantidades consideradas como pago por la prestación de los servicios del Segundo Reconocimiento Aduanero, así como su Impuesto al Valor Agregado trasladado.

“3.2.6. Para efectos del artículo 16, último párrafo de la Ley, los derechos y las contraprestaciones a que el mismo se refiere se pagarán en las instituciones de crédito autorizadas.

Los contribuyentes deberán considerar como pago efectuado en los siguientes términos:

A. Se considerará el 74% como pago por la contraprestación de servicios de procesamiento electrónico de datos y el 11.10% como IVA correspondiente a dichos servicios.

B. Se considerará como pago efectuado por la prestación los servicios de apoyo y control del despacho aduanero relativos al segundo reconocimiento a las empresas autorizadas y como IVA trasladado por dichos servicios, las cantidades señaladas en el Anexo 3 de esta Resolución.

Una vez considerados los pagos por los conceptos a que se refieren los rubros anteriores, el saldo se considerará como pago por concepto del DTA previsto en los artículos 49 y 50 de la LFD.”¹⁷

Por su parte la Regla 3.5.15. establece los pasos a seguir para la impresión del resultado de la selección automatizada.

“3.5.15. Para efectos del artículo 43 de la Ley, el módulo de selección automatizado imprimirá el resultado de la selección únicamente en la copia destinada al transportista, salvo que se trate del Pedimento de Tránsito, en cuyo caso se deberá imprimir también el resultado en la cuarta copia destinada al agente aduanal.

Las aduanas de tráfico marítimo o aéreo e interiores, que cuenten con mecanismo de selección automatizado que permita imprimir el resultado en tinta de color distinto al

¹⁷ Resolución Miscelánea de Comercio Exterior para 2000, Diario Oficial de la Federación el 28 de abril del 2000.

negro, imprimirán dicho resultado en el ejemplar del pedimento destinado al transportista en color distinto al negro y en los demás ejemplares del pedimento imprimirán el resultado utilizando papel carbón de color negro.

Lo dispuesto en el párrafo anterior también será aplicable a cualquier aduana del país tratándose de importaciones que se realicen por ferrocarril.”³⁸

Los anexos que merecen mención especial por nuestra parte por ser importantes para esta investigación son los siguientes:

El Anexo 1 nos da a conocer los nuevos formatos de las declaraciones y avisos en materia aduanera;

El Anexo 2 prevé las multas y cantidades actualizadas que establece la Ley Aduanera;

El Anexo 3 señala las cantidades que se deben considerar como pago por la prestación de los servicios del Segundo Reconocimiento Aduanero y como Impuesto al Valor Agregado trasladado por la prestación de dichos servicios;

El Anexo 4 establece los horarios de las aduanas; y

El Anexo 23 se refiere a las mercancías peligrosas que requieren instalaciones y/o equipos especiales para su muestreo.

³⁸ Resolución Miscelánea de Comercio Exterior para 2000, Diario Oficial de la Federación el 28 de abril del 2000

3.3.- MANUAL DE OPERACION ADUANERA

El Manual de Operación Aduanera (MOA) surgió en un principio como un compendio de comunicados u oficios internos meramente administrativos que regulaban la operación aduanera.

Pero a partir de 1992 y a raíz de la reestructuración del Sistema Aduanero Mexicano y consecuentemente de la operación aduanera, el Manual de Operación Aduanera pasó a ser el instrumento normativo de carácter administrativo interno que regula el actuar de las autoridades aduaneras.

La elaboración del citado Manual no hubiere sido posible sin la voluntad y conocimientos de un grupo de servidores públicos y el apoyo del Instituto Nacional de Capacitación Fiscal, que con su acción dotaron a la Dirección General de Aduanas, al personal aduanero y a los Agentes y Apoderados Aduanales de un documento que pretende orientar de manera más clara y precisa el actuar de todas aquellas personas que se desenvuelven en el ámbito aduanero para el mejor cumplimiento de sus funciones dentro del marco legal.

El Manual de Operación Aduanera tiene como principal objetivo el proporcionar un marco normativo que incorpora de manera oportuna y sistemática, las medidas administrativas y los preceptos legales derivados de las leyes correspondientes; para apoyar así la operatividad de las aduanas en el país.

El Mejoramiento y la actualización del multicitado Manual es responsabilidad de todas y cada una de las instancias administrativas que interviene en la operación aduanera.

La última actualización de la Segunda Unidad en su Capítulo Vigésimo Tercero del Manual de Operación Aduanera, referente al Segundo Reconocimiento Aduanero fue realizada en julio del 2000 y entro en vigor el 1 de agosto del mismo año.

3.4.- OTRAS NORMAS APLICABLES

Dentro de las normas más importantes aplicables y/o complementarias de la Nueva Ley Aduanera encontramos al Código Fiscal de la Federación y a la Ley Federal de Derechos.

De las leyes citadas en el párrafo que antecede sólo haremos mención del tema a que se refieren cada uno de los artículos relacionados con el Segundo Reconocimiento Aduanero.

Código Fiscal de la Federación

De este ordenamiento sobresalen por su importancia para nuestro trabajo de tesis los artículos 29-A, 29-B, 34, 46, 52, 102 y 113.

En primer término el artículo 29-A señala los requisitos de los comprobantes adicionales a los señalados por el artículo 29, mientras que el 29-B hace referencia a la documentación que debe acompañar a las mercancías transportadas por el territorio nacional.

Por su parte el artículo 34 se refiere a la contestación de consultas, el 46 define las reglas para las visitas domiciliarias, el 52 consigna los requisitos del dictamen, el 102 establece el delito de contrabando y el 113 determina las multas por destrucción de aparatos de control de sellos o marcas.

Ley Federal de Derechos

Respecto a esta Ley los artículos a comentar son el 49 que hace referencia a las cuotas que se deben pagar como Derecho de Trámite Aduanero por las operaciones aduaneras y el 50 que prevé las reglas para el pago del Derecho de Trámite Aduanero adicional por regulación de tráfico vehicular.

3.5.- EL DESPACHO ADUANERO

Dentro del tema de la operación aduanera, uno de los aspectos fundamentales lo constituye el "Despacho Aduanero", el cual representa la forma y medios a través de los cuales se procede a la internación o extracción de productos o mercancías a territorio nacional.

Debemos de señalar que existen diversas modalidades en el Despacho Aduanero, las cuales se relacionan principalmente con el lugar donde se gestiona, producto que se importa o se exporta, así como el tipo de persona que lo promueve.

Cabe hacer mención que el Despacho Aduanero esta regulado por una serie de normas contenidas en la Ley Aduanera, la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior y el Manual de Operación Aduanera.

El artículo 35 de la Nueva Ley Aduanera lo define 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 tráficos y regímenes aduaneros establecidos en el presente ordenamiento, 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."

Para complementar el concepto citado, debe decirse que la entrada o salida de mercancías del territorio nacional, debe realizarse por lugar autorizado mediante la presentación de la documentación aplicable y gestionada por persona legitimada para ello, previo el pago de las contribuciones correspondientes.

Asimismo debemos destacar, que las mercancías podrán introducirse al territorio nacional o extraerse del mismo, mediante el tráfico marítimo, terrestre, aéreo y fluvial, así como por otros medios de conducción o por la vía postal en horarios previamente determinados por la autoridad aduanera.

3.5.1.- AGENTES ADUANALES

La Sección Primera del Título Séptimo de la Nueva Ley Aduanera dedicada exclusivamente a los Agentes Aduanales, esta conformada por 9 artículos que van del 159 al 167, los cuales prevén la definición de Agente Aduanal y los requisitos para obtener la Patente de Agente Aduanal, los requisitos para operar como Agente Aduanal, su marco de actuación, sus obligaciones, sus derechos y las causas de suspensión, así como la cancelación, extinción y suspensión provisional de la Patente de Agente Aduanal.

El artículo 159 de la Ley Aduanera define al Agente Aduanal como: "la persona física autorizada por la Secretaría, mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías, en los diferentes regímenes aduaneros previstos en esta Ley.

Para obtener la patente de agente aduanal se requiere:

- I. Ser mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. 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;
- III. Gozar de buena reputación personal;
- IV. No ser servidor público, excepto tratándose de cargos de elección popular, ni militar en servicio activo;
- V. 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;

- VI. Tener título profesional o su equivalente en los términos de la ley de la materia;
- VII. Tener experiencia en materia aduanera, mayor de tres años;
- VIII. Exhibir constancia de su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes; y
- IX. Aprobar el examen de conocimientos que practique la autoridad aduanera y un examen psicotécnico.

Cubiertos los requisitos, la Secretaría otorgará la patente al interesado en un plazo no mayor de cuatro meses. La patente es personal e intransferible.

La Secretaría podrá expedir a petición del interesado, patente de agente aduanal que legitime a su titular para promover únicamente el despacho de mercancías cuyas fracciones arancelarias se autoricen en forma expresa. Para obtener dicha patente se deberá cumplir con los requisitos a que se refiere este artículo."

A fin de no hacer la transcripción total de todos y cada uno de los artículos referentes a los Agentes Aduanales haremos una reseña de los mismos.

Bajo este orden de ideas encontramos que el Agente Aduanal es la figura jurídica impuesta por el Gobierno Federal para representar a los contribuyentes que importen y/o exporten mercancías de México, respaldado por una Patente otorgada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, misma que es personal e intransferible.

Patente que es conferida a una persona física, profesionista, de reputación intachable, que no haya sido convicta, ni suspendida en periodos anteriores; para actuar como Representante Legal de sus clientes en una Aduana específica.

Sin embargo, el Agente Aduanal puede trabajar en Aduanas distintas a la de su adscripción, cuando este cuente con la autorización de Patente Nacional, caso en el cual se le permitirá constituir sociedades mercantiles con otras personas.

Asimismo existe la figura de Agentes Aduanales que pueden trabajar únicamente para ciertos productos o sectores industriales o comerciales, con la finalidad de darles una especialización y eficientar su trabajo.

Cabe resaltar que los Agentes Aduanales al ser representantes legales de los contribuyentes, adquieren ciertas obligaciones irrenunciables de los actos realizados en la importaciones y exportaciones, siendo a ellos a los que se les cobran las multas y las sanciones por fallas, falsedades o inexactitudes; pero es a los contribuyentes a los que se les carga los impuestos, recargos y actualizaciones a la vez que son los obligados a pagar las multas en los casos que a la luz de la Ley, el Agente Aduanal no sea responsable de la infracción.

Conforme al artículo 40 de la Ley Aduanera los Agentes Aduanales y Apoderados Aduanales son las únicas personas que se encuentran autorizadas para llevar a cabo el Despacho Aduanero que les consignen los importadores o exportadores de mercancías de Comercio exterior

Cabe mencionar que entre las personas morales que podrán tramitar la importación o exportación de dichos bienes a través de Agentes o Apoderados Aduanales, se encuentran:

- las empresas de mensajería y paquetería internacional,
- los almacenes generales de depósito, y
- el Servicio Postal Mexicano.

3.5.2.- DICTAMINADORES

Los Dictaminadores Aduaneros son prestadores de servicios particulares, previamente autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los cuales cumplen con un doble objetivo, por una parte cuidan de los intereses del Fisco Federal mediante la práctica de revisiones aduanales de un alto nivel técnico y por la otra, de forma aleatoria o casual, ejercen una especie de "Control de Calidad" sobre el Reconocimiento Aduanero practicado por los servidores públicos (Vistas Aduanales).

Lo anterior implementa un procedimiento de vigilancia más efectivo que evita la corrupción, el contrabando y la subvaluación de precios de importación, a la vez que certifica la correcta clasificación arancelaria.

En realidad pasar por las manos de un Dictaminador Aduanero, constituye un doble seguro para los importadores, ya que mediante este acto se está certificando el cumplimiento correcto de las disposiciones aduaneras.

Continuando con los Dictaminadores Aduaneros, estos están regulados por los artículos 174 y 175 de la Ley Aduanera vigente, mismos que consagran los requisitos para obtener la autorización por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para fungir como Dictaminador Aduanero y sus sanciones.

“Artículo 174. La Secretaría otorgará autorización de dictaminador aduanero a las personas que cumplan los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano;
- II. No haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito intencional que merezca pena corporal;
- III. Gozar de buena reputación personal y ser de reconocida probidad y honradez;
- IV. No ser servidor público ni militar en servicio activo, ni haber prestado sus servicios en la Administración General de Aduanas;
- V. No tener parentesco por consanguinidad en línea recta sin limitación de grado, y en colateral hasta el cuarto grado, ni por afinidad con el administrador de la aduana donde preste sus servicios; y
- VI. Presentar y aprobar el examen psicotécnico que practiquen las autoridades aduaneras.

La autorización antes mencionada tendrá vigencia por un año.

El incumplimiento de cualquiera de los requisitos señalados en las fracciones anteriores será causa de cancelación de la autorización para ejercer como dictaminador aduanero.”

Además para ser Dictaminador Aduanero es necesario responder oportunamente a las diferentes convocatorias que la autoridad realiza, contar con experiencia probada y garantizar el interés fiscal.

“**Artículo 175.** Dichos dictaminadores serán responsables de las irregularidades que cometan en el dictamen que elaboren con motivo del segundo reconocimiento respecto de los conceptos a que se refieren las fracciones I, II y III del artículo 44 de esta Ley, y se les aplicará una sanción equivalente de 300% a 400% de las contribuciones que se dejaron de cubrir por las irregularidades detectadas por las autoridades aduaneras.

Cuando a un dictaminador se le haya impuesto en tres ocasiones la sanción a que se refiere el párrafo anterior, se cancelará su autorización para actuar como dictaminador.

En el caso en que se aplique una sanción como consecuencia de una irregularidad cuya responsabilidad sea exclusiva del dictaminador aduanero, no se fincará ninguna responsabilidad adicional ni se impondrá sanción alguna a la empresa para la cual preste sus servicios dicho dictaminador.”

3.6.- FLUJO OPERATIVO EN LAS ADUANAS

Debemos señalar que el desarrollo de este apartado es más operativo que jurídico, es decir que haremos una descripción de todo el procedimiento a que se someten las mercancías importadas desde el momento mismo de su arribo a nuestro país y hasta su

llegada a su destino final. Lo anterior por considerarlo necesario para tener una idea más clara de lo que realmente se hace en las aduanas mexicanas.

Al llegar las mercancías a las aduanas de nuestro país, en principio se depositan en los almacenes y la autoridad les asigna un número de registro que indica la fecha de ingreso del embarque, fecha que por cierto, será la que rija el cumplimiento de todas las obligaciones correspondientes, tales como tipo de cambiό, restricciones y regulaciones no arancelarias, base gravable, etc.

Asimismo durante su almacenaje el Agente Aduanal podrά o no hacer una revisiόn previa (Reconocimiento Previo) para comprobar que el embarque llegό en 6ptimas condiciones, en las cantidades acordadas entre el proveedor y su cliente y con las especificaciones declaradas.

Ya con la documentaci3n requerida (factura, permisos, listas de empaque, etc.) el Agente Aduanal clasifica arancelariamente las mercancías, con lo cual determina las obligaciones en aranceles, restricciones (permisos previos), regulaciones no arancelarias (autorizaciones), cuotas compensatorias y preferencias arancelarias otorgadas por los Convenios Internacionales. Clasificada la importaci3n el Agente Aduanal, solicita al importador un anticipo para el pago de los impuestos correspondientes.

Continuando con su trabajo el Agente Aduanal elabora el pre-pedimento para que el mismo sea validado, ya sea por la propia autoridad o su representante facultado (generalmente el pedimento de importaci3n es validado por la Asociaci3n de Agentes

Aduanales) . La validación tiene por objeto evitar, en la medida de lo posible, errores en el pedimento y con ello multas e infracciones.

Con el pedimento validado se procede a formular el pedimento definitivo, el cual debe presentarse para pagar los impuestos correspondientes de las mercancías (Ad Valorem ADV, que es la cantidad que resulta del pago de impuestos; Impuesto al Valor Agregado IVA, Derecho de Trámite Aduanero DTA, Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios IEPS, Impuesto Sobre Automóviles Nuevos ISAN, Cuotas Compensatorias CC, etc.) en la caja recaudadora de las aduanas, frecuentemente concesionadas a las instituciones financieras privadas del país, pago que debe hacerse con cheque certificado o efectivo.

Una vez pagados los impuestos y presentado el pedimento para su registro en la caja recaudadora, se procede a activar el mecanismo de selección automatizado, mejor conocido como "Semáforo Fiscal", primera selección automatizada que define de manera casual si las mercancías deberán o no someterse a una revisión por parte de la autoridad (Vistas Aduanales).

Para el caso en que la selección indique Desaduanamiento Libre "VERDE" las mercancías se entregan de inmediato para ser transportadas a su destino final.

Pero si el "Semáforo Fiscal" señala Sujeto a Revisión "ROJO", las mercancías deberán pasar a la zona de inspección predeterminada para tal efecto, en donde los Vistas Aduanales procederán a revisar minuciosamente únicamente la clasificación arancelaria, descripción, naturaleza, origen, documentación, cantidad, unidad de medida, etiquetado y números de serie, en su caso.

De estar todo correcto y como medida de control o de una especie de doble chequeo, las mercancías deberán someterse a un segundo "Semáforo Fiscal", con el fin de determinar también de manera casual, si deben o no ser inspeccionadas de nueva cuenta, pero en esta ocasión por parte de la iniciativa privada (Dictaminadores Aduaneros) que revisarán no sólo lo declarado por el importador, sino también lo revisado por los Vistas Aduanales.

Una vez revisadas las mercancías por el Dictaminador Aduanero y de no encontrarse ninguna discrepancia entre lo declarado y lo presentado, y en la medida en que se haya cumplido con todos los tramites y permisos necesarios para su introducción, se entregarán a los representantes del importador para salir a su destino final.

Básicamente son 3 las posibilidades de discrepancia entre lo declarado y lo presentado ante la autoridad a saber:

- a) Omisión de impuestos; caso en el cual las mercancías pueden ser retiradas de la Aduana garantizando el interés fiscal.
- b) Falta de permisos o que se trate de mercancías prohibidas, en este caso las mercancías pasan a ser propiedad del Fisco Federal, independientemente de las sanciones que se generen.
- c) Falta de presentación de autorizaciones o regulaciones no arancelarias o falta de etiquetado, en estas circunstancias se puede sustituir el embargo de las mercancías por una fianza.

3.6.1.- SISTEMA ALEATORIO

El procedimiento de Semáforo Fiscal no sólo simplificó el despacho aduanero, sino que también demostró una eventual confianza en los importadores residentes en el país, en la inteligencia que, la declaración aduanal sirve como base legal y fiscal para las deducciones y los costos de venta de los importadores, es decir, que las importaciones tienen como consecuencia inédita la fiscalización

De conformidad con lo establecido en el artículo 43 de la Ley Aduanera, como parte del proceso en el despacho aduanero de importación de mercancías los importadores una vez que hayan presentado el pedimento correspondiente y pagado las contribuciones y cuotas compensatorias pertinentes, deberán activar el mecanismo de selección automatizado (Semáforo Fiscal), el cual determinará si el embarque deberá sujetarse o no a la verificación física de las mercancías, lo que se conoce aduaneramente como "Primer Reconocimiento".

Si el resultado de la selección automatizada es afirmativo para la revisión, las autoridades aduaneras practicarán una revisión documental y verificarán la exactitud de los datos asentados en los documentos antes de que el vehículo que transporta las mercancías abandone el recinto fiscal o Aduana, y en caso de haber detectado alguna anomalía, deberán emitir un acta circunstanciada que consigne tales irregularidades.

Para activar el Semáforo Fiscal es necesario que las mercancías estén colocadas en el lugar que la aduana haya señalado, a fin de evitar que se intente cambiar las mercancías durante su revisión.

Si el Semáforo Fiscal salió "VERDE", ni la autoridad aduanera, ni la policía fiscal, podrán revisar las mercancías y se deberán entregar al importador de inmediato.

Cabe señalar que el mecanismo de selección automatizado, tanto para el primer reconocimiento como para el segundo, están concesionados a la iniciativa privada, que al igual que las demás concesiones, fueron licitadas públicamente.

3.6.2.- PRIMER RECONOCIMIENTO

Con el cambio del Sistema Aduanero Mexicano, también se modificó la forma de practicar la revisión. Antiguamente todos los embarques estaban sujetos a la revisión aduanal, en la actualidad sólo unos cuantos, elegidos aleatoriamente y a través de un mecanismo electrónico que esta concesionado a particulares.

Este gran cambio ha eliminado una gran cantidad de corrupción, aunque también ha provocado que muchos importadores y exportadores del país, hagan "trampa" confiando en su "buena suerte".

El artículo 44 de la Ley Aduanera vigente, define al Reconocimiento Aduanero o Primer Reconocimiento 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.

II. La descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías.

III. Los datos que permitan la identificación de las mercancías, en su caso.”

Así encontramos que el Reconocimiento Aduanero o Primer Reconocimiento es el acto mediante el cual la autoridad tiene facultades para verificar si las importaciones y las exportaciones han sido correctamente declaradas y que se han cumplido con las disposiciones en materia de Comercio Exterior, en cuanto a impuestos, permisos o autorizaciones.

El Vista Aduanal es quien realiza el Primer Reconocimiento y sólo tiene que cerciorarse que el embarque ha pagado sus impuestos correctamente, que la actuación del Agente o Apoderado Aduanal haya sido correcta y que se hayan cumplido con las obligaciones en materia de permisos, autorizaciones, declaraciones y etiquetado.

3.6.3.- SEGUNDO ALEATORIO

Como una gran muestra del deseo de la autoridad por erradicar la corrupción en las aduanas se implementó el Segundo “Semáforo Fiscal” el 20 de julio de 1992, el cual es semejante al Primero y determina si las mercancías que pasaron a la primera revisión por parte de los Vistas Aduanales, se sujetaran a una segunda revisión, por parte de la iniciativa privada.

El segundo mecanismo de selección automatizado es practicado principalmente para los embarques que estuvieron sujetos a una primera revisión. Si el mecanismo determina la revisión, ésta se practicara por un Dictaminador Aduanero.

El mecanismo de selección automatizado para el Segundo Reconocimiento deberá colocarse en cada aduana en el lugar que indique por escrito el Administrador General de Aduanas, tomando en consideración las características de las instalaciones con que cuenta cada aduana.

Cabe señalar que es posible evitar la automatización del segundo Semáforo Fiscal, cuando el Agente Aduanal lo solicite ex profeso, con la finalidad de que estos intervengan en el primer reconocimiento y, quizá, participar como tercero en discordia entre los agentes y la autoridad al existir alguna discrepancia.

3.6.4.- SEGUNDO RECONOCIMIENTO

Como una alternativa para los importadores de mercancías en México, que se veían afectados durante el proceso del despacho aduanero por continuas revisiones y/o verificaciones innecesarias, que amén de ocasionar altos costos para las empresas propiciaban importantes demoras en las entregas de los materiales requeridos, las autoridades aduaneras lograron consignar en la Ley un mecanismo especial que permite la verificación aleatoria de embarques de importación, sin que ello haya significado descontrol en las aduanas del país.

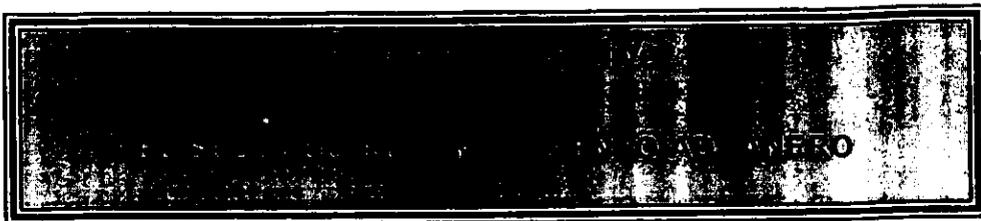
Esta situación ha otorgado a los importadores, la seguridad jurídica de no verse sujetos a desviaciones por parte de la autoridad, pues la normatividad no solo regula las obligaciones para el importador, sino también establece los lineamientos para los funcionarios aduaneros y por primera vez en la Ley Aduanera se detallan los pasos necesarios para cumplir cabalmente con un proceso de importación.

Así, la Ley Aduanera establece la posibilidad de un "Segundo Reconocimiento Aduanero" realizado por un experto en la materia cuyo propósito es precisar la veracidad de lo declarado, así como examinar las mercancías para poder elaborar un dictamen con valor probatorio para cualquier tipo de efecto jurídico en materia de comercio exterior.

El Segundo Reconocimiento Aduanero esta a cargo de las empresas que para tal efecto contrato la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y es realizado por los "Dictaminadores Aduaneros", previamente autorizados por la citada Secretaría en los términos del artículo 174 de la Nueva Ley Aduanera.

El artículo 44 de la Ley Aduanera define al Segundo Reconocimiento Aduanero, 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:

- I. 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.
- II. La descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías.
- III. Los datos que permitan la identificación de las mercancías, en su caso."



En los últimos años hemos visto el enorme progreso que ha tenido el Sistema Aduanero Mexicano y como se ha ido erradicando, por el bien de la economía nacional, la corrupción, ha través de la implementación de un sistema más ágil y transparente, que marcó los procedimientos "cumplibles" para la importación y la exportación.

Debemos señalar que el cambio realizado en nuestro Sistema Aduanero, se debió principalmente a la necesidad irrenunciable del país por participar del dinamismo que el mundo esta viviendo tendiente a la globalización y organización con el fin de tener en un futuro un nuevo y mejorado orden económico a nivel mundial.

Asimismo debemos recordar que el proceso de liberalismo económico por el que a atravesado México, delegó en la iniciativa privada, la gran responsabilidad de la creación de empleos y de la internacionalización del país.

Como resultado de lo anterior y como muestra del enorme deseo de la autoridad por ponerle fin a la corrupción existente en las aduanas mexicanas implemento el "Segundo Reconocimiento Aduanero".

Este procedimiento no sólo simplificó el despacho aduanero, sino que también demostró una eventual confianza por parte de los importadores residentes en el país, en la inteligencia de que el pedimento o declaración aduanal sirve como base legal y fiscal para las deducciones y los costos de venta de los importadores, es decir, que las importaciones tienen como consecuencia inédita la fiscalización, en donde se encuentran facultades de comprobación adicional. El que el embarque no haya sido revisado por la autoridad y después por el Segundo Reconocimiento, no implica que la misma autoridad no tenga facultades de comprobación posteriores.

No obstante la implementación del Segundo Reconocimiento Aduanero, existen casos en que la revisión es obligada, y conocida en el caló aduanero como "rojo operativo", aplicado cuando las discrepancias entre lo declarado y lo presentado se dan con mayor frecuencia.

El Segundo Reconocimiento Aduanero, lejos de ser un embrollo administrativo, representa la tranquilidad y seguridad de los importadores que realizan correctamente sus despachos, ya que los Dictaminadores Aduaneros llevan a cabo la segunda revisión, con facultades de dictamen, corroborando la declaración del contribuyente y la actuación de la autoridad aduanera, lo cual a todas luces, evita en gran medida la corrupción y los arreglos "extraordinarios" que tanto perjudican al país.

Así pues, bajo el nuevo Sistema Aduanero Mexicano, la autoridad hacendaría y comercial del país, está buscando y presionando para la

integración en sociedad o en asociación de los importadores y los exportadores, procurando lograr mayores beneficios reflejados en la reducción de esfuerzos, costos y tiempo.

En conclusión el Segundo Reconocimiento tiene como finalidad primordial el erradicar la corrupción, así como mejorar y modernizar el control de la verificación de las mercancías en la aduana, teniendo como base el dictamen que elabora el dictaminador aduanero.

Dictamen, que para la autoridad aduanera significa una forma independiente de comprobación de la veracidad de las manifestaciones de los usuarios de las aduanas en los pedimentos de importación o exportación en sus operaciones aduaneras, comparando también estos resultados con lo arrojados por el primer reconocimiento, con el fin de establecer las medidas que le permitan un mejor control sobre el despacho aduanero.

4.- CONCEPTO

El concepto del Segundo Reconocimiento Aduanero ya ha sido dado a lo largo de la presente investigación, sin embargo consideramos pertinente señalarlo de nueva cuenta por ser este el tema central de la presente tesis.

El artículo 44 de la Ley Aduanera define al Segundo Reconocimiento Aduanero 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:

I. 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.

II. La descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías.

III. Los datos que permitan la identificación de las mercancías, en su caso".

Esta segunda revisión se deriva de la activación del Segundo Semáforo Fiscal, el cual como ya hemos mencionado con anterioridad determina si debe o no efectuarse esta revisión a las mercancías que ya fueron previamente revisadas por los Vistas Aduanales en el Reconocimiento Aduanero.

Así pues el Segundo Reconocimiento consiste en la revisión física y documental de las mercancías de importación y exportación realizada por los Dictaminadores Aduaneros autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cabe señalar que los Dictaminadores Aduaneros sólo elaboran un dictamen de las mercancías que se les presentan para su revisión y en dicho dictamen tienen que hacer constar el resultado de la revisión, teniendo

este dictamen los mismos efectos en materia de fianzas y embargos que el Acta del Primer Reconocimiento.

El Segundo Reconocimiento Aduanero es también una herramienta de apoyo con la que cuenta la autoridad aduanera mexicana, equivalente a un control de calidad del actual sistema aduanero mexicano, mediante la revisión automatizada del trabajo realizado por los Vistas Aduanales y el control de salida de las aduanas.

4.1.- ORIGEN

El Segundo Reconocimiento Aduanero como ya hemos visto tiene su origen en las reformas a la Ley Aduanera de fecha 20 de diciembre de 1991, de las cuales la de mayor trascendencia fue la adición del artículo 8-B creado para regular la autorización dada por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a los particulares para prestar los servicios que faciliten el reconocimiento aduanero de las mercancías "Segundo Reconocimiento Aduanero", así como los requisitos que deben cubrir.

Sin embargo fue hasta el 20 de julio de 1992 que se reformó el artículo 29 de la Ley Aduanera, estableciendo ya como una obligación la activación por segunda ocasión el mecanismo de selección automatizada para determinar si las mercancías estaban sujetas o no a un Segundo

Reconocimiento por parte de la iniciativa privada a través de los Dictaminadores Aduaneros.

Siguiendo el mismo orden de ideas debemos recordar que el Segundo Reconocimiento surgió como un control de calidad para el Reconocimiento Aduanero practicado por la autoridad a través de los Vistas Aduanales y como una forma de control para disminuir la corrupción imperante hasta ese momento en las aduanas nacionales.

El Segundo Reconocimiento Aduanero desde su creación ha estado a cargo de la iniciativa privada como resultado de la Convocatoria para participar en la Licitación Pública número SI-SR-01/92, para la contratación de Servicios de Apoyo y Control del Despacho Aduanero.

Convocatoria publicada el 2 y 28 de septiembre de 1992 en el Diario Oficial de la Federación, presentándose a concursar múltiples empresas interesadas en contratar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los servicios requeridos por esta última, de las cuales sólo 12 de ellas ganaron la citada licitación, para prestar los Servicios de Apoyo y Control del Despacho Aduanero o Segundo Reconocimiento, inicialmente en 46 aduanas licitadas, mismas que estaban conformadas en 12 paquetes.

La convocatoria se fundamento legalmente en los artículos 8-B y 29 de la Ley Aduanera abrogada, licitación que fue realizada con el objeto primordial de autorizar a los particulares para prestar los servicios

relacionados con el despacho aduanero y proteger mejor los intereses del Fisco Federal y de la comunidad importadora y exportadora mediante un sistema automatizado, que hace las veces de un control de calidad sobre los servicios prestados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Primer Reconocimiento Aduanero, con el fin de acrecentar la confianza de los usuarios de las Aduanas del país.

4.1.1.- CONCESIONES Y LICITACIONES A PARTICULARES

Como lo mencionamos en un principio, el gran cambio del país se debe en gran parte a la nueva activación de la Economía Nacional mediante la Inversión Privada, ya que en el pasado dicha activación se hacía mediante "Gasto Público". Así podemos observar que este principio ha sido aplicado en casi todos los sectores de la sociedad como el campo, la banca y la minería entre otros y por supuesto el sector aduanero no podía quedar excluido.

Hasta ahora la autoridad pública sigue teniendo a su cargo la administración de las aduanas, el primer reconocimiento y la custodia de los recintos aduanales.

Pero el Segundo Reconocimiento Aduanero, los mecanismos de selección automatizados, el almacenaje, la custodia, las maniobras, los transbordos y las conducciones ya han sido concesionados a los particulares.

Como resultado de dichas concesiones se han hecho más expeditos los despachos aduaneros y se han mejorado en mucho, las instalaciones en casi todas las aduanas nacionales para atender mejor las necesidades de los importadores y los exportadores nacionales y extranjeros.

Estas concesiones previamente establecidas en las leyes de la materia (Ley Aduanera) se han hecho a través de licitaciones públicas abiertas que exigen a los candidatos, experiencia probada y garantías económicas que den seguridad a los usuarios y a la propia autoridad del buen desempeño y correcto funcionamiento de los servicios que presten, obviamente bajo la supervisión de la propia autoridad.

4.1.2.- INTEGRACION DE PAQUETES DEL SEGUNDO RECONOCIMIENTO

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autorizó a 12 empresas privadas, para prestar los servicios del Segundo Reconocimiento Aduanero en 46 Aduanas que inicialmente conformaron los 12 paquetes licitados de la siguiente manera:

Paquete 1:

- Aeropuerto de la Ciudad de México
- Ciudad Hidalgo

Paquete 2:

- Ciudad Juárez
- Chihuahua

- Querétaro
- San Luis Potosí
- Tuxpan

Paquete 3:

- Aguascalientes
- Guadalajara
- La Paz
- Manzanillo
- Mazatlán

Paquete 5:

- Ciudad Miguel Alemán
- Matamoros
- Tampico

Paquete 7:

- Agua Prieta
- Naco
- Nogales
- Sonoyta

Paquete 9:

- Ciudad Acuña

- Gral. Rodrigo M. Quevedo
- Ojinaga

Paquete 4:

- Acapulco
- Estado de México
- Interior de México
- Lázaro Cárdenas
- Puebla

Paquete 6:

- Guaymas
- Mexicali
- Tecate

Paquete 8:

- Cancún
- Nuevo Laredo
- Puerto Progreso
- Subteniente López

Paquete 10:

- Colombia

- Piedras Negras
- Torreón

- Monterrey
- Reynosa

Paquete 11:

Paquete 12:

- Ciudad del Carmen
- Coatzacoalcos
- Salina Cruz
- Veracruz

- Ensenada
- San Luis Río Colorado
- Tijuana

La integración de estos paquetes dependió en gran medida del tamaño de las aduanas (grandes, medianas o pequeñas), medido por el número de operaciones realizadas diariamente en las mismas, sin embargo a la fecha algunos de los paquetes han sido adicionados con algunas aduanas, secciones aduaneras o garitas; como es el caso de los paquetes 2, 5 y 10 para quedar de la siguiente manera:

Paquete 2:

Paquete 5:

- Ciudad Juárez
- Chihuahua
- Gral. Rodrigo M. Quevedo
- Ojinaga
- Parque Industrial "Las Américas"
- Puente Zaragoza

- Ciudad Camargo
- Ciudad Miguel Alemán
- Lucio Blanco
- Matamoros
- Tampico

Paquete 10:

- Colombia
- Monterrey
- Nuevo Amanecer-Pharr
- Reynosa

Cabe resaltar que las modificaciones que anteceden se derivan principalmente de la demanda de la prestación del servicio del Segundo Reconocimiento Aduanero por parte de la Administración General de Aduanas, en las aduanas adicionadas a los paquetes antes señalados y al buen desempeño de sus servicios que han tenido las empresas ganadoras de la licitación.

4.3.- OPERACION

La operación del Segundo Reconocimiento Aduanero inició sus actividades el 28 de Octubre de 1993 en la Aduana de Nuevo Laredo, Tamaulipas y como ya quedado señalado con anterioridad esta a cargo de las 12 empresas privadas contratadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos y condiciones previamente establecidas en la Licitación Pública SI-SR-01/92 y el Contrato de Prestación de Servicios.

Estas empresas tienen el compromiso contractual de suministrar diversos bienes y servicios para la mejor operación del despacho aduanero, sobresaliendo la instalación o adecuación de las instalaciones del área del Segundo Reconocimiento y la contratación de los Dictaminadores Aduaneros seleccionados y autorizados previamente por la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en virtud de haber cumplido cada uno de los aspirantes a Dictaminador Aduanero, con todos y cada uno de los requisitos previstos en el artículo 174 de la Ley Aduanera, además de someterse anualmente al examen de conocimientos y al polígrafo (detector de mentiras) aplicado por la autoridad aduanera.

Hablando propiamente de la forma en que opera el Segundo Reconocimiento, este se inicia justo en el momento en que en el segundo semáforo fiscal (automatizado) determina para la mercancía presentada un Sujeto a Revisión "ROJO", por parte de los Dictaminadores Aduaneros en cumplimiento al artículo 43 de la Ley Aduanera en vigor.

Los Dictaminadores Aduaneros, no sólo deberán revisar lo declarado por el importador, sino también lo revisado por los Vistas Aduanales, pues el Segundo Reconocimiento es un control de calidad que concluye en dos momentos, dependiendo del resultado de la revisión.

El primero momento se da cuando la mercancía es devuelta de inmediato al importador por no encontrarse ninguna incidencia grave.

Y el segundo momento se da cuando el Dictaminador Aduanero cierra su dictamen y lo remite al Administrador de la Aduana por haber encontrado alguna incidencia grave.

La característica más sobresaliente de la operación del Segundo Reconocimiento Aduanero es el total respeto y apego a la normatividad vigente, lo cual evita que los Dictaminadores actúen con discrecionalidad y permite detectar más fácilmente cualquier anomalía que se presente.

Por lo anterior es de suma importancia mantener actualizada la normatividad, para tener un mejor control de la operación aduanera y reducir como hasta la fecha o eliminar en el mejor de los casos la corrupción dentro de la operación aduanera.

Debemos recordar que el Segundo Reconocimiento Aduanero es tan solo un apoyo que tiene la autoridad aduanera para el control de la operación dentro de las aduanas y que el dictamen emitido por los Dictaminadores solo es un informe técnico que permite a la autoridad tomar mejores decisiones.

Es muy importante destacar que el logro obtenido tanto en el aspecto de la responsabilidad como en el de la eficiencia del Segundo Reconocimiento Aduanero, se debe principalmente a las empresas contratadas, que han demostrado ser responsables innovadoras y eficientes.

4.4.- RESULTADOS

Dado que la finalidad de el Segundo Reconocimiento es evaluar el desempeño de los agentes aduanales e importadores, así como el de los Vistas Aduanales del primer reconocimiento, para evitar en la medida de lo posible la corrupción en las aduanas mexicanas, se puede decir que el Segundo Reconocimiento Aduanero si a cumplido su cometido.

Toda vez que si bien es cierto que no se ha podido erradicar la corrupción en las aduanas al 100%, también es cierto que la misma a disminuido por lo menos en un 90% que se ve reflejado en los resultados operativos, por tipo de aduana, por incidencias y por glosa selectiva arrojados desde sus inicios.

También debemos señalar, que el estricto cumplimiento a la normatividad por parte del personal del Segundo Reconocimiento, no ha dado lugar a situaciones u omisiones que se consideren graves, por lo que en términos generales, el desempeño operativo del Segundo Reconocimiento ha sido satisfactorio.

La diferencia en eficiencia entre el primer reconocimiento y el Segundo Reconocimiento, es significativa porcentualmente hablando ya que mientras el primer reconocimiento registro incidencias en un 3.1% de 39,285 pedimentos, en el Segundo Reconocimiento se encontraron incidencias en un 18.3% de los mismos, durante el segundo semestre de

1999, cifra que se incrementó aproximadamente en un 14% respecto del primer semestre.

| CONCEPTO | 1er. SEMESTRE | 2do. SEMESTRE |
|----------------------------|---------------|---------------|
| Total 2° Reconocimientos | 34,434 | 39,285 |
| Porcentaje | 46.7 | 52.3 |
| 2° Reconocimientos en 1999 | 73,719 | |

| CONCEPTO | 1er. RECONOCIMIENTO | 2do. RECONOCIMIENTO |
|---------------------------|---------------------|---------------------|
| Pedimentos sin incidencia | 71,038 | 61,158 |
| Pedimentos con incidencia | 2,429 | 12,309 |
| Porcentaje incidencias | 3.3 | 16.7 |

Lo anterior nos permite darnos cuenta de manera muy simple del importante papel que juega el Segundo Reconocimiento dentro del Sistema Aduanero Mexicano, por lo cual nos permitiremos presentar algunas gráficas que ilustren mejor el desempeño del Segundo Reconocimiento Aduanero. (Anexo III)

Adicionalmente al beneficio de la disminución de la corrupción en las aduanas nacionales, se tienen los beneficios económicos tanto para la autoridad aduanera que ha logrado una mayor recaudación fiscal, como para los importadores y los exportadores que gracias a un despacho mucho más rápido y eficiente se evitan en un alto porcentaje el pago de gastos innecesarios por almacenamiento o el pago de recargos y actualizaciones.

4.5.- PROBLEMATICA DEL SEGUNDO RECONOCIMIENTO

Existen diversos factores que amenazan al Segundo Reconocimiento Aduanero, pero son dos los que sobresalen: la información incompleta y parcial del primer reconocimiento, y el uso insuficiente de la información proveniente del Segundo Reconocimiento.

En primer término, el Segundo Reconocimiento Aduanero es utilizado sólo como un chequeo automatizado pero completo del primer reconocimiento. No obstante, actualmente el chequeo es parcial ya que algunos funcionarios de las aduanas obran bajo el criterio de discrecionalidad o libre albedrío y en diversas ocasiones conducen inspecciones conocidas en el medio aduanero como (rojos operativos), cuyos resultados jamas son examinados por los dictaminadores aduaneros del Segundo Reconocimiento.

El segundo factor que agobia al Segundo Reconocimiento Aduanero es el uso inadecuado de la información proveniente de ambos reconocimientos. Toda vez que la información del Segundo Reconocimiento Aduanero se remite al Administrador de la Aduana, sin respuesta o seguimiento alguno sobre las acciones tomadas por este último y que podrían mejorar el proceso y/o reconciliarla con el primer reconocimiento. De hecho, la información del Segundo Reconocimiento Aduanero sólo es tomada en cuenta para la elaboración de las estadísticas hacendarías.

Como resultado de estos factores, el Segundo Reconocimiento Aduanero está aislado de las otras etapas de la operación aduanera ya que la comunicación que se tiene con los Administradores de las aduanas es muy limitada y en algunos casos es nula, aislamiento que ha permitido disminuir la corrupción en las aduanas.

El Segundo Reconocimiento Aduanero podría funcionar más que como un chequeo efectivo tanto para el primer reconocimiento como para los agentes aduanales/importadores.

El Segundo Reconocimiento en estas condiciones ha creado un verdadero sentido de seguridad en el sistema aduanero mexicano.

En resumen, el Segundo Reconocimiento Aduanero sirve al sistema aduanero mexicano sólo como un modelo de inspección física y de análisis preliminar de la documentación, que ha servido indudablemente a la autoridad hacendaría para incrementar en un alto porcentaje la recaudación fiscal en el ramo de la importación y en algunos casos de la exportación.

CONCLUSIONES:

El Sistema Aduanero Mexicano, ha evolucionado para mejorar, demostrándose con la real simplificación en los trámites y procedimientos que rigen hoy el movimiento de importación y en ocasiones de exportación en nuestro país.

Se ha logrado la simplificación en el proceso de la revisión aduanera, con la implementación del semáforo fiscal y el Segundo Reconocimiento por parte de los dictaminadores aduaneros.

Se ha logrado que se puedan realizar las importaciones y las exportaciones en nuestro país, sin necesidad de recurrir a la tan conocida mordida o corrupción.

El Segundo Reconocimiento es un Servicios Público concesionado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través del Servicios de Administración Tributaria a 12 empresas privadas ganadoras de la Licitación Pública correspondiente.

El Segundo Reconocimiento esta diseñado primero como un control de calidad que coadyuva con la autoridad aduanera a fin de incrementar la recaudación fiscal, segundo como instrumento de apoyo en la aplicación de la Ley y tercero como un proveedor de información estratégica.

El Segundo Reconocimiento ha cumplido satisfactoriamente con las expectativas de la autoridad aduanera, con la observancia a la normatividad y el total apego a el procedimiento en tiempo y forma.

RECOMENDACIONES:

1.- Mantener al personal del Segundo Reconocimiento Aduanero perfectamente capacitado y actualizado, ya que siempre ha sido mejor la prevención que la corrección.

2.- Mantener siempre un número razonable de personal, principalmente Dictaminadores Aduaneros para cubrir necesidades adicionales en función de los horarios, incapacidades, vacaciones y capacitación entre otras.

3.- Mantener las instalaciones del Segundo Reconocimiento Aduanero en perfecto estado a fin de optimizar su funcionalidad, la cual permitirá facilitar mucho más el despacho aduanero.

4.- Identificar todos los mecanismos susceptibles de ser utilizados en beneficio de las aduanas, es decir aprovechar al máximo todas las ventajas y cuidarse de las desventajas del Sistema Aduanero Mexicano, para lograr hacer aún más eficiente la operación aduanera en general y continuar con la modernización del Sistema Aduanero.

5.- Fortalecer aún más la credibilidad en el servicio del Segundo Reconocimiento con los siguientes cambios:

- Expandir el Segundo Reconocimiento para que incluya un porcentaje más alto de todas las importaciones (rojos y verdes).

- Ampliar el enfoque de la supervisión del Segundo Reconocimiento, a través de un seguimiento continuo de la información remitida al Administrador de la Aduana y de las acciones tomadas en relación a dicha información.

Aplicadas en conjunto, estas recomendaciones fortalecerán aún más la credibilidad de la inspección física de bienes o mercancías realizada por los dictaminadores aduaneros. Una vez restaurada la credibilidad de la inspección física, debe el mejoramiento de la información, por una parte; y por la otra la evolución hacia un proceso de auditoría documental.

La evolución de la administración de la aduana desde el control físico a la auditoría documental podría promoverse bajo los siguientes cambios:

- Definición e implementación del rol de los dictaminadores en el análisis documental preliminar de los embarques.
- Análisis de la información por parte de las empresas para su uso en las Aduanas.

Aún más, nosotros recomendamos que los datos compilados por las empresas sean redefinidos y presentados a GLOSA (revisión legal y aritmética de cada uno de los documentos que comprende la cuenta comprobada por operaciones de comercio exterior, tanto por importaciones como por exportaciones) a fin de auxiliar en la labor de auditoría y en la selección objetiva de las operaciones a inspeccionar y auditar.

La expansión de la función del dictaminador para incluir análisis básicos de valuaciones y clasificaciones, es una extensión lógica de su principal rol, el cual es proveer información a la Administración General de Aduanas.

Al no ser autoridad sino iniciativa privada, el Segundo Reconocimiento no puede aplicar la ley; simplemente puede proveer información para que el gobierno pueda aplicarla.

Extender la función del dictaminador hasta el análisis básico de documentos. Esto maximizaría la utilidad de los dictaminadores; propiciaría que el análisis de documentos relativos a bienes y mercancías previamente inspeccionadas fuesen mucho más precisos; y prevería al gobierno con un servicio que no puede mejorar a causa de las restricciones presupuestarias.

En razón de que el importador tiene la carga del costo del segundo reconocimiento, usar al dictaminador como complemento del personal de GLOSA, es una forma - fuera del presupuesto - de mejorar la capacidad de auditoría y examen de la Aduana.

BIBLIOGRAFIA

OBRAS CONSULTADAS:

- 1.- ALEMÁN VELASCO, Miguel. Ensayos sobre la Modernidad Nacional. México y sus Estrategias Internacionales; Editorial Diana. México, 1989.
- 2.- BASALDÚA XAVIER, Ricardo. Introducción al Derecho Aduanero. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1988.
- 3.- BIELSA, Rafael. Ciencia de la Administración. Segunda Edición. Ediciones Roque de Palma. Buenos Aires, 1955.
- 4.- CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Derecho Aduanero. Editorial Porrúa. México, 1995.
- 5.- CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Las Aduanas en México. Facultad de Derecho U.N.A.M. Tesis Profesional. México, 1967.
- 6.- CENTRO DE SERVICIOS AL COMERCIO EXTERIOR. Requisitos Administrativos para la Exportación. México, 1993.
- 7.- CUE CÁNOVAS, Agustín. Historia Social y Económica de México (1512-1854). Editorial Trillas. México, 1985.
- 8.- DUBLAN, Manuel y LOZANO, José María. Legislación Mexicana. Tomo IV, VI y XII. Edición Oficial. México, 1878
- 9.- FERNÁNDEZ LALANNE, Pedro. Derecho Aduanero. Ediciones Roque de Palma. Buenos Aires, 1966.
- 10.- FUENTES, Mario L. La Reforma del Estado Mexicano en los Nuevos Escenarios Internacionales. Editorial Diana. México, 1996.
- 11.- GUTIÉRREZ CARRASCO, Octavio. Nociones de Derecho Aduanero Chileno. Revista de Derecho Económico del Departamento de Derecho Económico de la Universidad de Chile. Números 35-36. Santiago de Chile, 1971.
- 12.- INSTITUTO MATIAS ROMERO DE ESTUDIOS DIPLOMATICOS. Revista Mexicana de Política Exterior, Abril-Junio 1989. México.
- 13.- INSTITUTO MATIAS ROMERO DE ESTUDIOS DIPLOMATICOS. Revista Mexicana de Política Exterior, Otoño- Invierno 1992. México.
- 14.- LERDO DE TEJADA, Miguel. Comercio Exterior de México desde la Conquista hasta Hoy. Banco Nacional de Comercio Exterior. México, 1953.

- 15.- LOERA, Jorge Enrique. Manual de Introducción a la Legislación Aduanera. Instituto Mexicano de Estudios Fiscales. México, S.F.
- 16.- MACEDO, Pablo. Evolución Mercantil, Comunicaciones y Obras Públicas. La Hacienda Pública. Ediciones J. Ballezas y C. Sucesores. México, 1905.
- 17.- OLIVO AMORÓS, Humberto. El Agente Aduanal en México. Facultad de Derecho. UNAM. Tesis Profesional. México, 1966.
- 18.- OVILLA MANDUJANO, Manuel. Derecho Aduanero. Editado por la Escuela Nacional de Capacitación Aduanera, Segunda Edición. México, 1978.
- 19.- POLO BERNAL, Efraín. Tratado Sobre Derecho Aduanero, Código Aduanero. Fondo Editorial Coparmex. México, 1978.
- 20.- REYES DIAZ-LEAL, Eduardo. Aduanas Operación en México. Editado por la Universidad de Asuntos Internacionales. México, 1994.
- 21.- REYES DIAZ-LEAL, Eduardo. Semáforo Fiscal. Editado por la Universidad de Asuntos Internacionales. México, 1996.
- 22.- SIERRA, Carlos J. y MARTÍNEZ VERA, Rogelio; Historia y Legislación Aduanera de México. Dirección General de Prensa, Memoria, Bibliotecas y Publicaciones. Ediciones del Boletín Bibliográfico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1977.
- 23.- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México, 1996.
- 24.- VARGAS, Getulio. Escuela Interamericana de Administración Pública de la Fundación. Glosario de Términos Aduaneros Internacionales del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas. Río de Janeiro, Brasil, 1969.

LEGISLACION CONSULTADA:

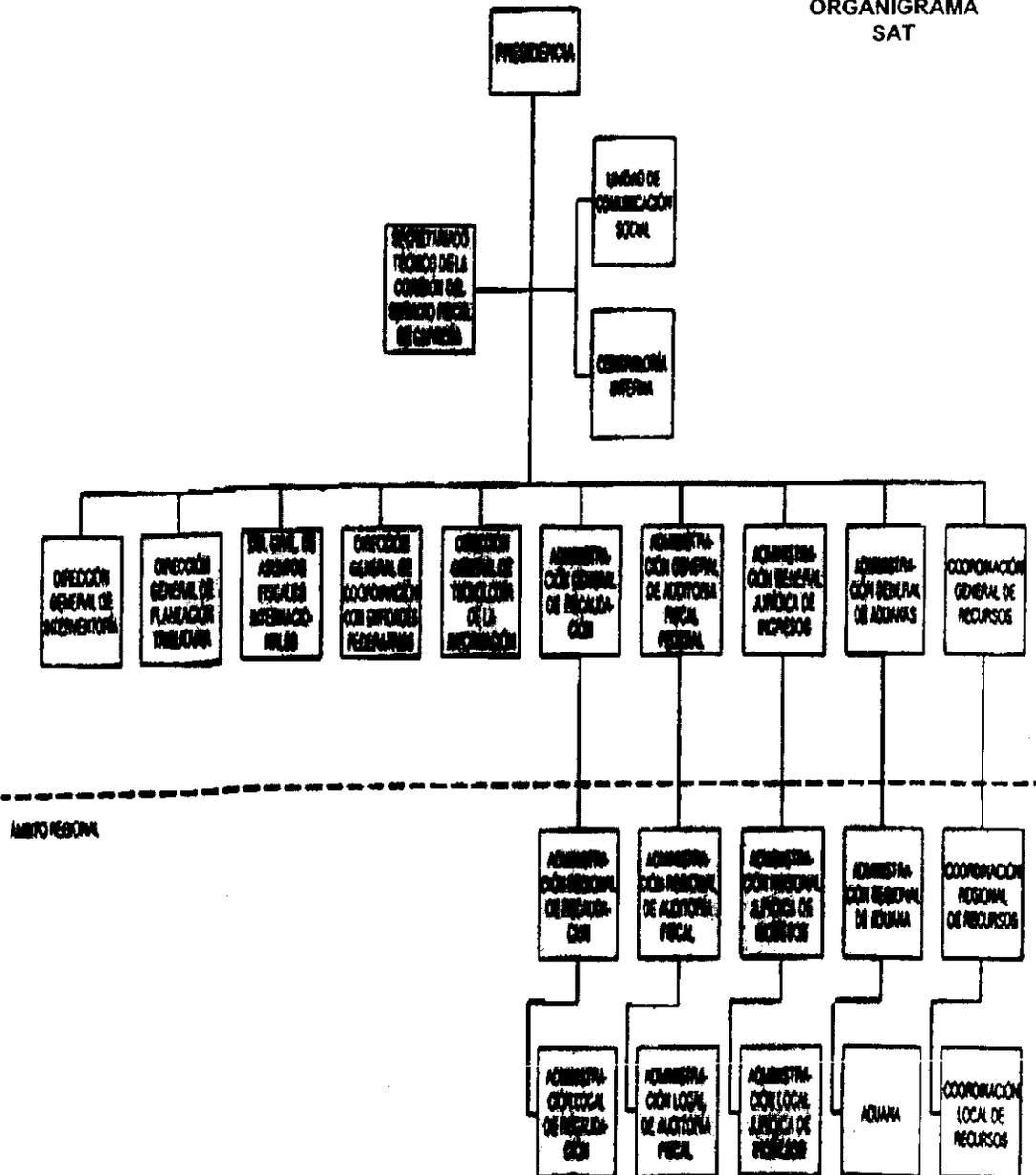
- 1.- Código Fiscal de la Federación. Fisco Agenda. Ediciones Fiscales ISEF, S.A. México, 1999.
- 2.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto Original. Reproducción del Sindicato de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1970.
- 3.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación 4 de enero de 1993.
- 4.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. 25 de octubre de 1993.
- 5.- Ley Aduanera. Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 1998.

- 6.- Ley del Servicio de Administración Tributaria. Diario Oficial de la Federación. 4 de enero de 1999.
- 7.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación 4 de enero de 1999.
- 8.- Ley Federal de Derechos. Ley Aduanera y Comercio Exterior. Ediciones Fiscales ISEF, S.A. México, 1999.
- 9.- Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas. Edición Oficial. Nueva Edición. México, 1899.
- 10.- Reglamento de la Ley Aduanera. Ley Aduanera y Comercio Exterior. Ediciones Fiscales ISEF, S.A. México, 1999.
- 11.- Reglamento Interior de la Ley del Servicio de Administración Tributaria. Ley Aduanera y Comercio Exterior. Ediciones Fiscales ISEF, S.A. México, 1999.
- 12.- Resolución Miscelánea de Comercio Exterior para 2000. Diario Oficial de la Federación. 28 de abril del 2000.
- 13.- Anexo 2 de la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior para 2000. Diario Oficial de la Federación. 7 de julio del 2000.

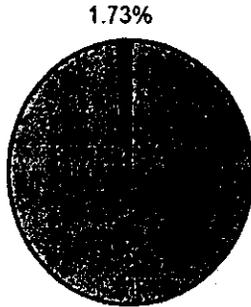
DIARIOS OFICIALES CONSULTADOS:

- 1.- Diario Oficial de la Federación del 19 de febrero de 1900.
- 2.- Diario Oficial de la Federación, 1° de enero de 1930.

ANEXO II
ORGANIGRAMA
SAT



Porcentaje de pedimentos a los que se les practicó segundo reconocimiento en 1999.



4,247,963
pedimentos de importación en
1999

73,719
pedimentos con 2°
reconocimiento

pedimentos que resultaron con incidencia en 1999.

