

173



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

2001

LA ORDEN DE VERIFICACION DE VEHICULOS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA EN TRANSITO



SEMINARIO - TALLER EXTRACURRICULAR QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADA EN DERECHO PRESENTA: AMERICA PAOLA HERNANDEZ GONZALEZ

ASESOR: LIC. ROBERTO ROSALES BARRIENTOS

ACATLAN, EDO. DE MEX., NOVIEMBRE DE 2001.





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

*Dame Señor, agudeza para entender,
capacidad para retener,
método y facultad para aprender;
sutileza para interpretar,
gracia y abundancia para hablar.
dame acierto al empezar,
dirección al progresar
y perfección al acabar.*

Santo Tomás de Aquino

SUMARIO.

Páginas

INTRODUCCIÓN	4
---------------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO. EL ACTO ADMINISTRATIVO.

1.1. Concepto	7
1.2. Elementos del acto administrativo	11
1.3. Requisitos del acto administrativo	19
1.4. Clasificación del acto administrativo	24
1.5. Efectos del acto administrativo	29
1.6. Vicios del acto administrativo	30
1.7. Extinción del acto administrativo	33

CAPÍTULO SEGUNDO. REGULACIÓN DE LOS VEHÍCULOS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA EN LA LEY ADUANERA.

2.1 Naturaleza jurídica de los vehículos de procedencia extranjera	37
2.2 Regímenes aduaneros de los vehículos de procedencia extranjera	42
2.2.1. Importación Definitiva de Vehículos	44
2.2.1.1. Importación de vehículos para permanecer definitivamente en la franja fronteriza o región fronteriza	49
2.2.1.2. Importación de vehículos por armadoras nacionales	55
2.2.1.3. Vehículos de procedencia extranjera enajenados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	56
2.2.1.4. Decretos de regularización de vehículos de procedencia extranjera	56
2.2.2. Importación Temporal de Vehículos	62

**CAPÍTULO TERCERO.
DE LA FACULTAD DE VERIFICACIÓN DE VEHÍCULOS
DE PROCEDENCIA EXTRANJERA EN TRÁNSITO.**

3.1. Concepto de autoridad aduanera.	71
3.2. Facultades de comprobación en materia de vehículos de procedencia extranjera.	75
3.3. La facultad de verificación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito.	82
3.3.1. Autoridades aduaneras facultadas para verificar los vehículos de procedencia extranjera en tránsito	84
3.3.2. Del procedimiento de la verificación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito.	90
3.4. El procedimiento administrativo en materia aduanera derivado de la verificación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito.	
3.4.1. Del procedimiento administrativo.	94
3.4.2. Acta de inicio y embargo precautorio.	99
3.4.3. Ofrecimiento y desahogo de pruebas.	104
3.4.4. Resolución.	105

**CAPÍTULO CUARTO.
LA ORDEN DE VERIFICACIÓN DE VEHÍCULOS
DE PROCEDENCIA EXTRANJERA EN TRÁNSITO.**

4.1. La naturaleza jurídica de la orden de verificación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito.	110
4.2. Las Condiciones que debe revestir todo acto de molestia de conformidad con el artículo 16 Constitucional y su aplicación en la orden de verificación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito.	
4.2.1. La necesidad de una orden por escrito.	114
4.2.2. La exigencia de la competencia en la autoridad emisora de la orden de verificación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito.	121
4.2.3. La exigencia de fundar y motivar la orden de verificación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito	128

4.2.4. Establecer la hora y día en que se llevará a cabo la verificación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito.	134
4.2.5. Designación de verificadores autorizados para practicar la verificación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito.	135
4.3 Examen particular de los requisitos exigidos para los cateos de conformidad con el artículo 16 Constitucional, en sus párrafos segundo y onceavo en su aplicación a la naturaleza propia de la orden de verificación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito.	139
4.3.1. La obligación de precisar el objeto de la orden de verificación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito.	140
4.3.2. El requisito de precisar el lugar en que habrá de llevarse a cabo la verificación de los vehículos de procedencia extranjera.	143
4.3.3. Problemática respecto del señalamiento del destinatario de la orden de verificación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito.	144
CONCLUSIONES.	151
BIBLIOGRAFÍA	155
LEGISLACIÓN	157

INTRODUCCIÓN.

Una realidad evidente en el país, como consecuencia del nivel económico de la mayoría de la población que aspira a tener mejores condiciones de vida, representada en parte, con la intención de allegarse de un medio de transporte a precios más bajos que los existentes en el mercado interior, es la introducción ilegal de vehículos extranjeros al país, lo que sin lugar a dudas constituye un ilícito, sancionado tanto en el ámbito fiscal penal como delito de contrabando, como infracción en el administrativo.

Si bien es cierto que los puntos de ingreso de mercancías al país, fundamentalmente las aduanas fronterizas y esencialmente aquellas colindantes con el vecino país del norte, constituyen la barrera legal y física por excelencia a la introducción ilegal de vehículos de procedencia extranjera, la realidad es que aun así el territorio nacional se encuentra invadido por este tipo de vehículos, que no fueron objeto de los trámites de importación correspondientes previstos en la Ley Aduanera.

Para lo cual el Servicio de Administración Tributaria, en su calidad de órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como algunos Estados con motivo de convenios de coordinación administrativa, se encuentran investidos de las facultades necesarias para ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte y de vehículos de procedencia extranjera en tránsito; facultad de comprobación en torno a la cual gira la problemática que en el presente trabajo se habrá de abordar.

Por lo que, este trabajo está enfocado a determinar cuales son los requisitos que debe contener una orden de verificación de vehículos de procedencia extranjera, para que ésta se encuentre legalmente emitida como el acto de molestia que representa, y que a su vez constituye el inicio de las facultades de comprobación de la autoridad aduanera, considerando que dicha orden de verificación es de naturaleza distinta a la de una visita domiciliaria, pues su objeto es la verificación de la legal importación, estancia o tenencia de los vehículos de procedencia extranjera que se encuentran circulando dentro del territorio nacional; es decir, no se pretende inspeccionar un lugar determinado o comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de un contribuyente establecido.

Para cumplir con el objetivo planteado, se utilizó el método deductivo que nos permite partir del conocimiento de las cuestiones más generales, hasta llegar al estudio del punto central de esta investigación. Bajo esa perspectiva, el presente trabajo consta de cuatro capítulos, que se ubican de la siguiente forma:

En el Capítulo Primero se analizará la Teoría del Acto Administrativo, precisando su concepto, los requisitos y efectos que deben reunir los actos administrativos, así como la extinción de los mismos.

El Capítulo Segundo comprende la regulación de los vehículos de procedencia extranjera en la Ley Aduanera, estableciendo su naturaleza jurídica, regímenes aduaneros a los que están sujetos, así como las personas facultadas para introducirlos a territorio nacional.

El Capítulo Tercero abarca el estudio de las facultades de comprobación de la autoridad aduanera, en materia de vehículos de procedencia extranjera, las autoridades facultadas para verificar los vehículos de procedencia extranjera en tránsito, así como el desarrollo de la misma y el procedimiento administrativo en materia aduanera derivado de la verificación en comento.

Y en el Capítulo Cuarto, se efectúa el análisis de la naturaleza jurídica de la orden de verificación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito y el análisis de los requisitos de dicha orden para determinar si cumple cabalmente con lo establecido por el artículo 16 de la Ley Fundamental.

Finalmente, se formulan las conclusiones.

CAPÍTULO PRIMERO.
EL ACTO ADMINISTRATIVO.

CAPÍTULO PRIMERO.

EL ACTO ADMINISTRATIVO.

1.1. CONCEPTO.

La Administración Pública, a través de sus órganos, emite actos administrativos tendientes a lograr el cumplimiento de las facultades que le confieren la Constitución, la ley, el reglamento, el decreto ley, el decreto delegado y las reglas misceláneas.

No existe un concepto doctrinal del acto administrativo universalmente aceptado, por lo que es necesario abordar al acto jurídico como género, a fin de tratar de definir la especie, acto jurídico administrativo.

De acuerdo con la Teoría General del Derecho, los diferentes fenómenos que surgen a través de los hombres o la naturaleza, pueden o no producir efectos jurídicos, lo cual permite hacer la diferenciación entre hechos naturales o materiales y hechos jurídicos. Estos a su vez pueden diferenciarse en razón de la intervención de la voluntad del sujeto, manifestada o no con el propósito de producir los efectos jurídicos.

El hecho jurídico es un acontecimiento de la naturaleza o del hombre al que el derecho le reconoce expresamente en el orden jurídico consecuencias de derecho, es decir, la voluntad no interviene en la realización del acontecimiento, así como tampoco en la producción de las consecuencias o efectos jurídicos, no obstante, éstos se producen, *verbigratia*: el aluvión, la mutación de cauce, el nacimiento y la muerte, hechos materiales de los que derivan consecuencias jurídicas.

En ese sentido, podemos hablar de hechos jurídicos en sentido estricto, y de actos jurídicos, los cuales se caracterizan porque la voluntad sí interviene en la realización del acontecimiento, encaminada a provocar o producir efectos en el Derecho, como por ejemplo el matrimonio.

En ese orden de ideas, la Administración Pública al actuar puede exteriorizarse por medio de hechos no jurídicos, como pueden ser las operaciones técnicas o materiales de los cuales no se engendran consecuencias jurídicas, y a través de actos no jurídicos, en los cuales de igual forma no producen efectos jurídicos respecto de los gobernados, como pueden ser las invitaciones, comunicaciones generales, las recomendaciones, etcétera.

Por otra parte, también la Administración Pública lleva a cabo sus atribuciones, a través de hechos jurídicos que constituyen conductas administrativas, de carácter material o técnico, y a su vez desentrañan la aparición de efectos jurídicos, como lo es el arrastre de un automóvil mal estacionado.

Finalmente, otra forma de actuación de los órganos administrativos, es mediante actos jurídicos, que como advertimos son las declaraciones de voluntad, que producen consecuencias jurídicas, al crear, modificar o extinguir derechos u obligaciones, como son: los actos administrativos, los contratos administrativos y los reglamentos administrativos.

Apareciendo como diferencia primordial entre los hechos y los actos jurídicos, la declaración de voluntad dirigida a los administrados que caracteriza a los actos jurídicos y en cambio en el hecho sólo se refleja una actuación material o técnica.

En ese orden de ideas, el tratadista Manuel María Díez, citado por el Dr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, considera que *"toda la actuación de la administración se dará a través de actos de la administración, pero sólo serán considerados actos administrativos cuando exista una declaración unilateral y concreta del órgano ejecutivo que produce efectos jurídicos directos e inmediatos."*¹

Al respecto, el jurista Gabino Fraga, señala que *"los actos creadores de situaciones jurídicas individuales y los que revisten a un individuo un status, forman los actos administrativos."*²

¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ LUIS HUMBERTO Y LUCERO ESPINOSA, MANUEL, "COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO", PORRÚA, CUARTA EDICIÓN, MÉXICO, 2000, PÁGINA 251.

² FRAGA, GABINO, "DERECHO ADMINISTRATIVO", PORRÚA, 40ª EDICIÓN, MÉXICO, 2000, PÁGINA 60.

Por su parte, los maestros Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, consideran que el acto administrativo es *“una declaración unilateral de voluntad, conocimiento o juicio, de un órgano administrativo, realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos concretos en forma directa.”*³

Por otro lado, el Dr. Miguel Acosta Romero, define al acto administrativo como *“una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.”*⁴

De las anteriores definiciones, podemos advertir que el acto administrativo presenta las siguientes características:

A. La existencia de una declaración.

El acto administrativo contiene una declaración, en cuanto representa una expresión intelectual, por la cual, mediante el análisis de ciertos hechos se le da un determinado significado para crear derechos y obligaciones a favor y a cargo de un sujeto de derecho.

La declaración de la Administración no sólo es de voluntad, sino también puede ser de conocimiento o de juicio, pues siempre trasciende jurídicamente.

Así la declaración puede ser: 1) De voluntad, la decisión va dirigida a un fin, a un deseo o querer de la Administración, por ejemplo, una orden, permiso, autorización o sanción. 2) De conocimiento o cognición, atesta o certifica un hecho de relevancia jurídica; por ejemplo, actos de registro, certificaciones de nacimiento, defunción, inscripción en el registro público; c) De opinión o juicio, valora un estado, situación o hecho; como es, extender certificados de buena conducta, salud, higiene, etcétera.

³ DELGADILLO GUTIÉRREZ LUIS HUMBERTO Y LUCERO ESPINOSA, OP. CIT., PÁGINA 256.

⁴ ACOSTA ROMERO, MIGUEL, “COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO”, PORRÚA, PRIMERA EDICIÓN, MÉXICO, 1996, PÁGINA 376.

B. Es la expresión externa de la voluntad que se produce Unilateralmente, ya que por su naturaleza no requiere el acuerdo de otro sujeto, como sucede en los convenios y en los contratos.

La exteriorización de la voluntad legal de la autoridad es suficiente para integrar el acto administrativo, puesto que la voluntad del gobernado no concurre como un elemento de creación del acto, en tanto que no discute e interviene en la estructuración del mismo, pues resulta evidente que esa voluntad del particular ha servido exclusivamente para provocar la actividad del órgano administrativo.

C. La decisión y la voluntad son del órgano administrativo competente que actúa a través de su titular y precisamente en uso de la potestad pública, lo que implica que el acto está fundado en Derecho.

Lo anterior, en virtud de que se trata de actos que integran la función administrativa, formal y materialmente considerada.

D. Como acto jurídico, implica que puede crear, modificar, transmitir, reconocer o extinguir derechos u obligaciones; por lo tanto, puede tener una, varias o todas las anteriores consecuencias.

En otro sentido, también podemos considerar que la declaración debe ser una manifestación concreta, puesto que debe referirse a situaciones particulares, en contraposición a las disposiciones normativas, cuyo contenido es general y abstracto, y no produce consecuencias jurídicas individuales, como sucede en los actos administrativos.

Generalmente la situación de derecho creada por el acto administrativo es particular o concreta; sin embargo, ello no excluye la posibilidad de que, en ciertas ocasiones, se crea una situación jurídica general o, en ciertos casos, una combinación de ambas; por ejemplo, la concesión de servicio público crea derechos personalísimos y concretos al concesionario y crea una situación jurídica general para los usuarios.

E. Es generalmente ejecutivo.

Es conveniente no confundir la ejecutividad, fuerza intrínseca del acto, con la característica de ejecutoriedad, que es la facultad de ejecutar el acto, aún

en contra de la voluntad de su destinatario, de lo que se desprende que la ejecutividad es un atributo del acto, y la ejecutoriedad lo es de la autoridad.

La ejecutividad consiste en que el acto administrativo produce todos sus efectos jurídicos y, por lo tanto, debe ser cumplido incluso en contra de la voluntad del destinatario; es decir, es la cualidad de producir sus efectos sin necesidad de una autorización posterior.

F. Persigue el interés general.

Es indudable que en la acción administrativa, no puede perseguirse otro interés que el de la colectividad, el bien común.

En conclusión podemos establecer que el acto administrativo es la expresión o manifestación de la voluntad de la Administración Pública, creadora de situaciones jurídicas individuales, para satisfacer necesidades colectivas.

1.2. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Diversos doctrinarios han considerado que el acto administrativo está constituido por una serie de elementos que le dan forma y validez, los cuales se describen a continuación:

I. El elemento subjetivo.

El acto administrativo debe ser emitido por el órgano administrativo, que en ejercicio de su función administrativa establece situaciones jurídicas, el cual debe contar con las facultades que el ordenamiento jurídico les confiere, lo anterior se encuentra previsto en las fracciones II y IV, del artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, que dispone lo siguiente:

“Artículo 38. Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

II. Señalar la autoridad que lo emite. (...)

IV. Ostentar la firma del funcionario competente y, (...)”

Por lo tanto, el acto administrativo deberá ser emitido por un órgano administrativo competente.

La competencia de los órganos administrativos puede ser en razón de materia, grado, territorio y cuantía.

En razón de la competencia territorial, se refiere al ámbito espacial o a la circunscripción territorial dentro de la cual pueden ejercer sus funciones los órganos administrativos.

También se le aprecia desde el punto de vista de la diferencia de jerarquía que existe entre los órganos administrativos; y en este carácter le llaman división de competencia por grado.

Otro criterio para dividir las competencias es el relativo a la materia, en este caso podemos apreciarlo claramente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que distribuye competencia por materia de las unidades administrativas. La competencia se otorga tanto a órganos que son autoridades, como a aquellos que no lo son.

Para la doctrina administrativa francesa, autoridad es un órgano del Estado investido de poder de decisión.

En México el Doctor Gabino Fraga⁵, desarrolló hace varias décadas el concepto de autoridad, como todo órgano del Estado, que tiene atribuidas por el orden jurídico, facultades de decisión o de ejecución o alguna de ellas por separado.

En consecuencia, si los órganos de la Administración Pública Centralizada tienen facultades de decisión y ejecución, entonces se considera que son autoridad. El problema se presenta tratándose de organismos descentralizados y empresas de Estado, en los cuales, dada su variedad de actividades, y lo disperso en la legislación administrativa que los regula, en algunos casos son considerados como autoridades: Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado) y en otros todavía no se define claramente ese carácter

⁵ FRAGA, GABINO, OP. CIT. PÁGINA 126.

(Universidad Nacional Autónoma de México, Compañía Nacional de Subsistencias Populares, etcétera).

Para los efectos del Amparo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que el término autoridad corresponde a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen, y que tales autoridades lo son, no solamente la autoridad superior que ordena el acto, sino también las subalternas que lo ejecuten o traten de ejecutarlo.⁶

Asimismo, existen órganos auxiliares que intervienen en algunos procedimientos previos o posteriores a la decisión, que no son autoridades, por ejemplo, una secretaria taquígrafa y un departamento de archivo. También se estima que los órganos de consulta, ya sean unitarios o colegiados, tampoco tienen el carácter de autoridad.

De tal forma, que en un Estado de Derecho no se concibe la existencia de un órgano administrativo sin competencia; misma que no se puede renunciar ni declinar, sino que, por el contrario, su ejercicio debe limitarse a los términos establecidos por la ley y el interés público.

Desde el punto de vista constitucional, el Presidente de la República constituye el órgano en quien se depositan todas las facultades administrativas, pues él es el Titular de la Administración Pública Federal.

De acuerdo con el régimen legal, originalmente corresponde a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos atribuidos a su Dependencia en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en otras leyes que regulan las materias de su competencia.

Aunado a lo anterior, conforme a lo establecido en el numeral 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cada Secretaría de Estado y Departamento Administrativo, en su Reglamento Interior, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, ordenamientos reglamentarios que serán expedidos por el Presidente de la República.

⁶ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, "MANUAL DE JUICIO DE AMPARO", THEMIS, DÉCIMA CUARTA REIMPRESIÓN A LA SEGUNDA EDICIÓN, MÉXICO, 2000, PÁGINA 25.

Para lo anterior, en razón de una mejor organización del trabajo encomendado, el artículo 16 de la Ley en comento, dispone que los titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos podrán delegar sus facultades, excepto aquellas que por disposición expresa deban ejercer directamente.

En ese sentido, la transmisión del ejercicio de facultades que un órgano superior hace a favor del inferior, ya sea en forma total o parcial, es lo que se denomina delegación de facultades, pero para que opere, se requiere que dicha delegación se encuentre autorizada por la ley, y que el acuerdo delegatorio se publique, en el Diario Oficial de la Federación.

Así también, a través de la avocación, el órgano superior ejerce las facultades o atribuciones que por ley o por delegación tiene a su cargo un órgano inferior. En México, implícitamente se utiliza cuando en los acuerdos delegatorios de facultades a las dependencias, se establece que su ejercicio también podrá realizarlo la unidad administrativa inmediata superior al delegado.

Según la teoría, pueden delegarse facultades vinculadas o reglamentadas, mas no así las discrecionales; sin embargo, nuestra legislación permite que se deleguen en ciertos casos estas últimas. La avocación y la delegación, son excepciones al principio de que la competencia no se prorrogue.

Otro medio para lograr un mejor ejercicio de la competencia, de carácter excepcional y transitorio, lo constituye la suplencia, la cual consiste en sustituir temporalmente al titular del órgano que se encuentre ausente, en nuestro país tal figura se encuentra, generalmente, en los Reglamentos Interiores de las Secretarías de Estado, al establecerse que las ausencias de los titulares serán suplidas por los funcionarios que en el dispositivo respectivo se establezcan.

Al respecto resulta aplicable, la Tesis número I.4o.A.304 A, sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, visible en la Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo IX, Abril de 1999, página 521, que expresa lo siguiente:

"DELEGACIÓN DE FACULTADES Y SUPLENCIA POR AUSENCIA. DISTINCIÓN. Existe diferencia entre la delegación de facultades y la firma por ausencia, ya que mientras a través de la primera se transmiten las facultades de los titulares de las dependencias a favor de quienes las delegan, facultades que son propias del delegante de conformidad con las disposiciones de las leyes orgánicas de las propias dependencias, la delegación requiere de la satisfacción de diferentes circunstancias para ser legal, como son: a) que el delegante esté autorizado por la ley para llevarla a cabo, b) que no se trate de facultades exclusivas y c) que el acuerdo delegatorio se publique en los diarios oficiales. Cuando se está en este supuesto el servidor público que adquiere las facultades en virtud de ese acto jurídico puede ejercerlas de acuerdo con su criterio y será directamente responsable del acto y de sus consecuencias. Ahora, por lo que respecta a la suplencia por ausencia, el funcionario suplente, en caso de ausencia del titular de las facultades legales, no sustituye en su voluntad o responsabilidad y es al sustituido a quien jurídicamente se le puede imputar la responsabilidad de los actos, porque es el autor de los que lleguen a emitirse y sólo en un afán de colaboración y coordinación administrativa que permita el necesario ejercicio de la función pública de manera ininterrumpida se justifica la labor de la suplencia, que se reduce a un apoyo instrumental que perfecciona y complementa el desarrollo de un acto emanado del suplido; así la miscelánea fiscal emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe atribuirse a su titular, ya que el subsecretario se limita a suscribir dicha resolución, pero esto no significa de modo alguno, que el subsecretario sea el creador intelectual y responsable de las reglas que forman la miscelánea fiscal. Por lo tanto, se reitera, para que opere la delegación de facultades es necesario un acuerdo del delegante en donde especifique las facultades que serán objeto de las mismas, acuerdo que deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación, en tanto que la suplencia por ausencia es una figura que la ley contempla, pero que deja al reglamento interior de cada secretaría determinar los casos en que operará y no necesita cumplir con la formalidad de la delegación, sino que basta mencionar que con ese carácter se está actuando y, desde luego, funde legalmente su actuación a través del precepto que lo faculte.

Amparo en revisión 2474/98. Cablevisión, S.A. de C.V. 28 de octubre de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Emilio Hassey Domínguez."

II. Manifestación de la Voluntad.

En la voluntad administrativa, la finalidad que se persigue es de interés público, por lo tanto no es de tipo individualista como la concibe el derecho privado, ya que no impera la autonomía de la voluntad, en tanto que si bien debe expresarse a través del representante del órgano administrativo, que es el funcionario público y que además de ser una persona capaz civilmente y de tener la condición legal de funcionario, la voluntad en el acto administrativo, debe ser conforme a las facultades del órgano y expresarse en los términos previstos en los ordenamientos legales.

Por lo tanto, las leyes establecen formalidades o trámites que sirven para preparar la voluntad, a efecto de que la decisión que se tome sea conveniente al interés público y se haga conforme a la legalidad.

III. El Objeto.

El objeto es la materia o contenido del acto; es decir, es aquello sobre lo que incide la declaración administrativa. Consecuentemente, el objeto del acto administrativo, consiste en producir efectos de derecho, que pueden crear, transmitir, modificar o extinguir situaciones jurídicas.

Como un ejemplo de creación lo sería la concesión de un servicio público a un particular para explotar una vía general de comunicación, una modificación de situaciones jurídicas lo sería precisamente la resolución que modifique las condiciones o términos en que se otorgó la concesión del servicio público y la extinción lo sería en el supuesto del acto que rescate o ponga fin a la concesión.

Las opiniones se dividen en cuanto a los requisitos que debe reunir el objeto, pero, se ha considerado que éste debe ser lícito, posible física y jurídicamente, además de realizarlo el órgano administrativo competente.

Es así como la actividad de la Administración Pública debe desarrollarse subordinada a la Ley, el contenido no debe estar prohibido por ésta y no debe ser contrario al orden público ni a las buenas costumbres, por consecuencia la licitud jurídica es la esfera dentro de la cual el orden jurídico reconoce como válidas las actuaciones de la autoridad. Además la posibilidad jurídica debe entenderse con referencia a un ordenamiento legal que reconozca a la voluntad el poder de producir ciertas consecuencias.

Es decir, que el contenido a que se refiere el acto sea posible su realización, expresarse de manera clara y precisa a fin de que el gobernado, a quien se le dirige el acto, esté en aptitud de conocer plenamente su contenido.

IV. El motivo.

El motivo es la exigencia de que se precisen las situaciones de hecho o de derecho que provocan o impulsan a la emisión del acto, también llamado, "presupuesto de hecho" y "causa", por lo cual se considera que el motivo constituye la razón de ser del mismo.

Por ende, como precisamos anteriormente en Derecho Administrativo, contrariamente a lo que sucede en Derecho Civil, no existe el principio de la autonomía de la voluntad, toda vez que en Derecho Civil los individuos son libres de determinarse sobre la base de no importar cuál situación y por las razones que les conviene a ellos.

Mientras que los motivos subjetivos de los individuos en tanto no sean ilícitos ni contrarios al orden público justifican suficientemente el acto, por lo tanto en el Derecho Administrativo no existe el principio de la autonomía de la voluntad, sino el principio de legalidad, consistente en que la autoridad sólo pueda actuar conforme a las facultades previstas en un dispositivo legal.

Por otro lado, es conveniente diferenciar el motivo de la motivación, ya que motivar un acto, es *exteriorizar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formule la autoridad para establecer la adecuación al caso concreto a la hipótesis legal* y el motivo del acto administrativo, se refiere a los *antecedentes que preceden y provocan el mismo*.⁷

V. El fin.

El fin es el propósito que se persigue con la emisión del acto, es el "para qué" de su emisión, que en materia administrativa siempre corresponde a la satisfacción del interés público, es decir, el bien común, su contenido revela la voluntad del legislador expresada en la ley.

⁷ RODRÍGUEZ LOBATO, RAÚL, "DERECHO FISCAL", OXFORD UNIVERSITY PRESS, SEGUNDA EDICIÓN, MÉXICO, 2000, PÁGINA. 230.

Por su parte, el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, en su fracción V, establece la nulidad en el supuesto de que la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades, de donde podemos desprender que el desvío de poder se configura al emitir un acto administrativo que deriva del ejercicio de facultades para fines distintos a los previstos en la norma.

VI. La forma.

Debemos hacer la distinción entre formalidad y forma en Derecho Administrativo. Las formalidades son los requisitos legales para que el acto se manifieste en cambio, la forma, que es parte de la formalidad, *se refiere estrictamente al modo como debe acreditarse la voluntad administrativa que origina el acto.*⁸

En ese sentido, la forma se refiere a la manera en que se exterioriza la voluntad del órgano administrativo, que puede ser de manera expresa o tácita.

La regla general es que sea de manera expresa y por escrito, el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, precisa dicho requisito, al indicar lo siguiente:

“Artículo 38. Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

I. Constar por escrito. (...)

IV. Ostentar la firma del funcionario competente y, (...)”

Otra modalidad de la forma expresa sería lo relativo a distintas señalizaciones que se encuentran en los distintos caminos o vías de comunicación, como las que prohíben a los vehículos estacionarse en determinado lugar o la doble línea en medio de las carreteras que indican que el conductor no debe intentar una maniobra para rebasar a otro vehículo.

⁸ SERRA ROJAS, ANDRÉS, “DERECHO ADMINISTRATIVO”, PORRÚA, 22ª. EDICIÓN, MÉXICO, 1997, PÁGINA 248.

Por otra parte, la forma tácita que se manifiesta por hechos o actitudes, que en caso se reduce al silencio de la autoridad y que generalmente se entiende que frente a la instancia presentada por un administrado y no resuelta en un plazo de tres meses se entenderá que la respuesta es en sentido negativo a lo solicitado por el promovente, con la salvedad de que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario; tal situación se encuentra prevista y regulada por el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación.

1.3. REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Con relación a los requisitos del acto administrativo, nos apoyaremos en lo dispuesto por nuestra Carta Magna, así como los requisitos establecidos específicamente en el Código Fiscal de la Federación.

El numeral 16 Constitucional, establece en su párrafo primero:

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”

Del principio constitucional comentado, se desprende una serie de requisitos que debe satisfacer el acto administrativo al dirigirse a los particulares, y que deben cumplirse por parte de la autoridad que lo emita, los cuales se proceden a analizar a continuación:

a) Ser emanado de una autoridad competente.

La autoridad sólo puede hacer lo que la ley le permite, de tal suerte que estamos frente a una autoridad al estar investida de facultades de decisión y ejecución.

Cabe hacer hincapié que, no todos los órganos de la administración tienen el carácter de autoridad, pero, basta con la facultad de decisión aunque la ejecución se realice por otro órgano diverso. Al respecto la Suprema Corte de Justicia ha sostenido que no solamente la autoridad superior, que ordena el

acto, sino también los subalternos que lo ejecuten o traten de ejecutarlo, con cualquiera de ellas procede el amparo. (véase artículo 11 de la Ley de Amparo).

De tal forma, que la competencia de un órgano administrativo son las atribuciones otorgadas a éste por el ordenamiento jurídico, esto es, el conjunto de facultades que pueden ejercer dentro de la esfera de sus atribuciones.

En efecto, se considera que las atribuciones están conferidas a la dependencia o unidad administrativa, y las facultades a la autoridad administrativa a través de las cuales ésta llevará adelante las atribuciones o funciones de su unidad.

El ejercicio de la competencia es de carácter obligatorio; por consiguiente, no se puede renunciar ni ser objeto de pactos que comprometan su ejercicio, debe establecerse por el derecho objetivo y es constitutiva del órgano que la ejerce y no un derecho del titular.

Así también, como ya lo hemos advertido anteriormente, dentro del ámbito competencial surgen las figuras de la delegación, sustitución y avocación, las cuales suponen traslado de competencia, que para ser posible deben estar previstos por la norma.

Por lo tanto, a efecto de no dejar en estado de indefensión al gobernado la autoridad administrativa al emitir un acto de molestia debe fundar en el texto del mismo, el fundamento legal que le otorga facultades para actuar.

Sirve de apoyo, a la anterior conclusión lo sustentado en la Jurisprudencia número I.2o.A. J/6, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, Noviembre de 1995, pág. 338, que señala lo siguiente:

"COMPETENCIA, FUNDAMENTACION DE LA. Haciendo una interpretación conjunta y armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales se advierte que los actos de molestia y privación requieren, para ser legales, entre otros requisitos, e imprescindiblemente, que sean emitidos por autoridad competente y cumpliéndose las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica; lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello

esté legitimado, expresándose como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que la autoridad respectiva lo suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que le otorgue tal legitimación, pues de lo contrario se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculta a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si la actuación de ésta se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y si éste es o no conforme a la ley, para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo en el carácter con que lo haga, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecue exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley secundaria o con la Ley Fundamental.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 2422/90. Centro de Estudios de las Ciencias de la Comunicación, S.C. 7 de noviembre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Ma. Antonieta Azuela de Ramírez. Secretario: Francisco de Jesús Arreola Chávez.

Amparo directo 842/90. Autoseat, S.A. de C.V. 7 de agosto de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Ma. Antonieta Azuela de Ramírez. Secretario: Gamaliel Olivares Juárez.

Amparo directo 1932/89. Sistemas Hidráulicos Almont, S.A. 29 de noviembre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Ma. Antonieta Azuela de Ramírez. Secretario: Marcos García José.

Amparo directo 307/88. Compañía Industrial Kindy, S.A. 3 de mayo de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Ma. Antonieta Azuela de Ramírez. Secretario: Marcos García José."

b) En virtud de mandamiento escrito.

Según lo exige el artículo 16 Constitucional, un acto de molestia, debe emitirse a través de un documento escrito o impreso, generalmente es mediante oficios, es el que consigna las características del acto y sus límites, así como la fundamentación y motivación, y suscrito por el funcionario competente.

Sin embargo, resulta equívoco el uso de la palabra escrito, ya que por sentido común se entiende que escrito es un documento manuscrito, pero también resulta que escrito es sinónimo de un documento mecanografiado o emitido por un periférico de un ordenador informático.

Hoy en día difícilmente emitirá la autoridad un documento manuscrito e incluso mecanografiado, dada la generalización de las herramientas cibernéticas y en cambio este requisito se cubre con la firma autógrafa del funcionario correspondiente, ya que con dicho signo gráfico el servidor público expresa su voluntad para emitir el acto de molestia, el cual es un requisito indispensable para salvaguardar la seguridad jurídica de los gobernados, ya que con la firma del puño y letra del funcionario, se tiene la certeza jurídica de que el acto administrativo se encuentra emitido por la autoridad competente.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido un precedente en el sentido de que, *un escrito sin firma, de cualquier naturaleza a nadie obliga, pues para que tenga validez debe estar firmado o autorizado por alguien que aparezca como responsable del contenido.*⁹

c) Fundamentación y Motivación.

Por fundar debe entenderse la expresión de los fundamentos legales o de derecho del acto de autoridad y por motivar debe comprender el señalamiento de las causas materiales o de hecho que hayan dado lugar al acto de molestia, por lo que es indispensable, que exista la adecuación entre los motivos aducidos y los dispositivos legales enunciados.

El anterior criterio se encuentra sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, en la siguiente Tesis de Jurisprudencia número VI. 2o. J/248, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 64, Abril de 1993, página 43, que establece lo siguiente:

"FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. De acuerdo con el artículo 16 constitucional, todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo

⁹ AMPARO DIRECTO 5669/1956, ROBERTO HERNÁNDEZ PÉREZ, NOVIEMBRE 27 DE 1957, UNANIMIDAD DE 4 VOTOS, PONENTE MINISTRO SANTOS GUAJARDO, TERCERA SALA, VISIBLE EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, SEXTA ÉPOCA, VOLUMEN V, 4ª PARTE, PÁGINA 73.

primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y por lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. Esto es, que cuando el precepto en comento previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley, expresando de que ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. En materia administrativa, específicamente, para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen:

a).- Los cuerpos legales y preceptos que se estén aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que esté obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables, y b).- Los cuerpos legales, y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.

Amparo directo 194/88. Bufete Industrial Construcciones, S.A. 28 de junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

Amparo directo 367/90. Fomento y Representación Ultramar, S.A. de C.V. 29 de enero de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: José Mario Machorro Castillo.

Revisión fiscal 20/91. Robles y Compañía, S.A. 13 de agosto de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

Amparo en revisión 67/92. José Manuel Méndez Jiménez. 25 de febrero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Waldo Guerrero Lázcares.

Amparo en revisión 3/93. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. 4 de febrero de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Vicente Martínez Sánchez."

1.4. CLASIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Los actos administrativos se pueden clasificar de la siguiente manera:

- Actos que amplían, certifican y restringen la esfera jurídica de los particulares.

En lo que se refiere a los actos de autoridad y actos de gestión, se puede comentar que no obstante que se trata de una clasificación bastante superada, sin embargo se utiliza y considera que los actos de autoridad son los que lleva a cabo la autoridad administrativa en su caso, cuya expresión de voluntad se funda en razones de orden público y los actos de gestión son los que efectúan las autoridades administrativas sometidas a normas de derecho privado al actuar con los particulares, esto se refleja en la clasificación que efectúa la legislación fiscal de productos en el artículo 3° del Código Fiscal de la Federación.

Otra clasificación que proponen los tratadistas, es en relación a las características comunes, los criterios fundamentales tomados como base son:

- a) **Ámbito de aplicación.**

En cuanto a su ámbito de aplicación, se clasifican en internos y externos, se consideran actos administrativos internos aquellos que tienen eficacia dentro de la organización administrativa, como es el caso de las circulares, instrucciones y disposiciones de carácter administrativo, es decir, no pueden producir efectos respecto de los particulares, como la imposición de una sanción disciplinaria a un servidor público. Los actos administrativos externos son los que realizan las actividades fundamentales del Estado, además, ordenan y controlan la actividad de los particulares, como puede ser una licencia, una multa, una concesión, etcétera.

- b) **Naturaleza de la decisión.**

De acuerdo con la naturaleza de la decisión, los actos pueden ser de instrucción, de resolución o de ejecución, depende de la fase del procedimiento en que se emita el acto.

Respecto de los actos de instrucción, son simples presupuestos de la decisión en que ha de concretarse la función administrativa, como garantía procesal u objetiva de la decisión final para dar origen a ésta. Se limitan a impulsar la actividad administrativa para llegar a la decisión o efectividad de una cuestión de esta índole.

Son todos aquellos carentes de sustantividad en materia decisoria trascendental, como simples eslabones del procedimiento, sin individualidad propia, al ser absorbibles por la unidad del mismo.

Las resoluciones son los actos administrativos que resuelven una instancia cualquiera que sea el sentido de la resolución. Los actos de ejecución se limitan a llevar a cabo las resoluciones.

c) Voluntades que intervienen.

Respecto de las voluntades que intervienen en su elaboración, pueden ser simples o complejos. Un acto simple es aquel que proviene de la única voluntad de la administración, sin importar que sean varias las personas que hayan participado en la preparación del acto. Cuestión distinta lo es el acto colectivo o complejo, pues en él resulta necesaria la intervención de distintas voluntades pero pertenecientes a un mismo órgano administrativo, como lo sería el que se necesita la firma de dos o más funcionarios para expedir el acto, tal y como lo exige la Ley para la Protección al Ahorro Bancario. Otro acto complejo o colectivo es el acto-unión, en el cual participan diferentes sujetos, que aunque intervienen respecto de la misma materia, el fin que cada uno persigue es diferente, como sucede en un nombramiento de servidor público.

Por otra parte el acto complejo, se origina por la concurrencia de la voluntad de varios órganos administrativos que deciden alguna cuestión, ejemplo de ello lo es la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales cuyas facultades se encuentran plasmadas en el artículo 21 de la Ley de Coordinación Fiscal.

d) Margen de libertad para su creación.

En cuanto al margen de libertad para su creación, los actos administrativos se clasifican en reglados y discrecionales, el primero de ellos es el que se efectúa con apego a lo que indica la norma correspondiente, sin dejar algún margen de libertad a la autoridad para decidir sobre su pronunciamiento y

el segundo es el que realiza la autoridad con cierto margen de libertad pero dentro de propio ámbito que le establezca la norma de que se trate; como un ejemplo se puede dar del acto reglado el relativo al que la autoridad en ejercicio de sus facultades de comprobación debe de expedir una orden de visita y que ésta observe distintos requisitos los que en materia federal se encuentran previstos en el artículo 46 del Código Fiscal de la Federación y respecto de un acto discrecional estaría la posibilidad de que la autoridad condone sanciones, según lo prevé el artículo 74 del Código en cita.

e) Efectos que producen.

En cuanto a los efectos que producen en la esfera jurídica de los administrados, se clasifican en actos que aumentan los derechos de los particulares, y actos que los limitan.

Dentro de esta clasificación se tendría como un ejemplo de los que amplía la esfera jurídica los particulares a la concesión administrativa por medio de la cual un particular puede prestar un servicio público o explotar un bien de la Nación.

También puede considerarse en este rubro la autorización, la licencia y el permiso, podemos definir a la autorización como el acto por el cual se confiere a una persona el derecho para realizar una conducta. La licencia, es la facultad que otorga el Poder Público para hacer algo. Por su parte, el permiso es el consentimiento que otorga quien tiene potestad también para hacer algo.

Como se advierte estas tres nociones varían sólo en cuestiones específicas o de grado. Jurídicamente pueden tener los contenidos siguientes:

- I. Permiso, licencia o autorización es el acto administrativo por medio del cual se otorga por un órgano de la Administración, o un particular, la facultad o derecho para realizar una conducta o para hacer alguna cosa.
- II. Puede constituir también el documento formal por escrito donde se hace el acto administrativo, por ejemplo, la licencia de manejar, el permiso de importación, etc.

- III. Licencia y permiso. También pueden entenderse dentro de la relación de trabajo, como acto por el cual el superior jerárquico, permite a los inferiores ausentarse de sus labores por periodos cortos, con o sin goce de sueldo.

Ahora bien, en el régimen jurídico de permisos, licencias y autorizaciones reconoce al particular un derecho preestablecido, cuyo ejercicio está sujeto a modalidades y limitaciones que, a través de requisitos, se establecen en vista de fines de seguridad, salubridad, orden público, urbanismo.

Así, al particular se le reconoce ese derecho, pero, para su ejercicio, necesita cumplir una serie de requisitos señalados en el régimen jurídico, cumplidos los cuales se les otorga la licencia. En el régimen de licencias, permisos y autorizaciones, no se exige capacidad financiera y técnica del solicitante, ni garantía en el procedimiento para otorgarlos, no hay usuarios, no rigen los principios de rescate, ni de reversión.

El procedimiento para el otorgamiento de licencias, permisos y autorización es sencillo, ya que no se da la oposición de terceros, generalmente se reduce a la solicitud, a que se cumplan los requisitos establecidos por la ley y el acto administrativo que los otorga, que no se publica en el Diario Oficial de la Federación, sino que se notifica personalmente al interesado, entregándosele el documento en donde consta ese acto.

El régimen jurídico de los permisos, licencias y autorizaciones también se encuentra a partir de la Constitución, (artículo 21 actividades de policía y buen gobierno, artículo 73, fracción X, comercio, minería, industria cinematográfica, etc.), en las leyes ordinarias, acuerdos circulares y decretos.

Otra modalidad de los actos administrativos que aumentan los derechos de los gobernados, es la dispensa, acto por medio del cual se autoriza a los sujetos para no cumplir con una obligación o una carga que tenían establecida, como es el caso de las exenciones y condonaciones así como los subsidios y las franquicias.

Finalmente, dentro de esta clasificación, se encuentra la admisión, acto mediante el cual se autoriza el ingreso de un sujeto a un servicio público.

- f) Los que limitan los derechos de los particulares.

Los actos que se ubican dentro de esta característica, restringen la esfera jurídica a los particulares como serían las ordenes, las cuales constituyen manifestaciones de voluntad que obligan a los particulares a realizar conductas positivas o negativas.

Otro tipo de división, son los actos traslativos de derechos, los cuales transfieren coactivamente la propiedad o un derecho de un sujeto a otro que puede ser la propia administración, citamos como corolario los más característicos: la expropiación y decomiso.

En último término, tenemos la sanción que se define como la manifestación unilateral de voluntad de la administración que se emplea para castigar a los infractores de las normas legales y reglamentarias, y tienen carácter aflictivo y represivo, serían el arresto o la clausura, en actos con los cuales indudablemente se limita al administrado, ya sea su libertad de tránsito o su libertad de comercio.

- g) Los que hacen constar.

En cuanto a los que hacen constar, se dividen en:

- Certificaciones, son manifestaciones que dan validez o autenticidad a constancias de registros de la vida civil de los particulares: constancias de registros de la vida civil de los particulares: constancias del registro de propiedad, certificados de calificaciones, por ejemplo.
- Registro, inscripción en documentos o instituciones públicas, de situaciones y derechos de particulares,
- Notificaciones y publicaciones, implican la participación de conocimientos de actos y situaciones jurídicas.

- h) Por el órgano que lo emita.

En cuanto al órgano que lo emite, los actos administrativos se ramifican en: unipersonales y colegiados. Los primeros son aquellos que provienen de un órgano integrado por un sujeto. En cambio, los segundos se presentan por una pluralidad de individuos que integran el órgano.

- i) En cuanto a la forma de expresión.

Respecto a la forma en que se expresa o exterioriza el acto de autoridad, éste puede ser expreso, tácito, presunto, tal y como ya quedó al momento de estudiar la forma de exteriorización del acto administrativo.

- j) Al sujeto a que se refiere.

Desde este criterio, los actos administrativos pueden ser singulares o plurales, son singulares los actos dirigidos a un sujeto determinado, por ejemplo, la autoridad al imponer una sanción y son plurales los actos destinados a sujetos indeterminados pero identificados o identificables como es el caso de una convocatoria para la licitación pública.

1.5. EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

El acto administrativo está destinado a producir efectos y aunque aquellos son exclusivamente declarativos, también surten determinados efectos.

A. Directos e Indirectos.

Los efectos directos que produce un acto administrativo, consisten en la creación, modificación, transmisión, declaración, o extinción de derechos y obligaciones, es decir, producirá obligaciones de dar, de hacer o de no hacer o declarar un derecho, podemos pensar en la liquidación y exigibilidad a cargo del causante del pago de un impuesto.

Por lo que hace a los efectos indirectos, éstos son la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo y de la decisión que contienen el acto administrativo, conforme al ejemplo anterior, el órgano administrativo tiene la obligación de hacer efectivo el cobro del impuesto.

B. Efectos que producen.

En Derecho Administrativo puede entenderse por tercero:

- Todo aquel frente al que se puede hacer valer un acto administrativo, y
- Aquel que tiene un interés jurídico directo en que se otorgue, o no, o en que se modifique el acto administrativo.

Por ende, el acto administrativo surte también efectos que son oponibles frente a los demás órganos de la Administración, a otras entidades públicas y a los particulares; por ejemplo, una exención de impuestos o una concesión, aunque es de aclarar que no siempre los actos administrativos tienen esta característica.

1.6. VICIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Los actos administrativos gozan de la presunción de validez, pues se presume que el acto fue emitido conforme a derecho y es válido en cuanto a los efectos que produce, hasta en tanto no sea demostrada su ilegalidad por parte del particular a quien va dirigido el acto, a través de los medios de defensa previstos por las disposiciones legales.

Lo anterior, encuentra su fundamento en el hecho de que el acto fue emitido, respetando las garantías de seguridad y legalidad de los gobernados, en cuanto que previamente las autoridades administrativas han instruido un procedimiento en el cual se contienen los hechos, circunstancias y demás elementos materiales y jurídicos que debe reunir todo acto de la Administración.

En ese sentido, la irregularidad de los actos administrativos puede presentarse por cualquier tipo de violaciones a las disposiciones legales que norman su creación, desde desviaciones en el procedimiento administrativo y

en los requisitos formales, hasta ausencia absoluta de los elementos que deben integrarlo.

Es por ello, que los vicios del acto administrativo "*son aquellos defectos o fallas con que éste se materializa en el mundo jurídico y que, de acuerdo con el sistema jurídico vigente, afectan su existencia, sea en su validez o en su eficacia, por lo que impiden su subsistencia o ejecución*".¹⁰

Los vicios que se pueden presentar en el acto administrativo pueden ser en el elemento subjetivo, el elemento objetivo y en elemento formal.

Los vicios en el elemento subjetivo, se refieren a la incompetencia del órgano administrativo, es decir que carezca de facultades para manifestarse, ya sea por razón de territorio, materia o grado.

Ahora bien, por lo que respecta a los vicios del elemento objetivo, son aquellos que afecta su motivo y fin. En cuanto al motivo, y dado que éste consiste en los antecedentes de hecho y de derecho que preceden y provocan el acto, los vicios que le afectan se presentan en los siguientes:

- a) Cuando los hechos que lo motivan no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada;
- b) Cuando se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejaron de aplicarse las debidas; cuando entre el acto dictado y los motivos no existe correlación lógica;
- c) Cuando entre los motivos aducidos y los preceptos que sirven de fundamento al acto no existe adecuación.

El vicio que afecta el fin del acto administrativo lo constituye el desvío de poder, el cual consiste en apartarse del propósito específico que la norma establece para el acto administrativo.

El desvío de poder es el hecho del funcionario administrativo, que realizando un acto de su competencia, y respetando las formas impuestas por la legislación, usa de su poder en casos, por motivos y para fines distintos de

¹⁰ DELGADILLO GUTIÉRREZ Y LUCERO ESPINOSA, OP. CIT. PAG. 288.

aquéllos en vista de los cuales este poder le ha sido conferido, en otras palabras, es un abuso de mandato.

Lo anterior, obedece a que la actividad administrativa tiene una finalidad y los órganos administrativos reciben una competencia con un propósito determinado; de tal manera que el agente público, al ejercer esa competencia, debe hacerlo de acuerdo al fin establecido en la Ley, y no para satisfacer un interés propio.

Diversos autores consideran que existe desvío de poder cuando el servidor público actúa con un interés personal, es decir, para satisfacer aspiraciones personales y no el de la ley, como pueden ser venganza, partidismo, favoritismo, lucro, para favorecer a un tercero o grupo de terceros etcétera.

Asimismo, con una finalidad de beneficiar a la Administración Pública, pero distinto al contemplado por la Ley, por ejemplo para aplicar un mayor número de multas, para obtener mayores fondos para el erario federal y no para desalentar el incumplimiento de las disposiciones administrativas.

Los vicios en el elemento formal se observan en el procedimiento, en la forma de exteriorización y en la publicidad del acto administrativo.

En nuestra Legislación Mexicana, el artículo 238, en sus fracciones II y III del Código Fiscal de la Federación, sólo contemplan como causales de anulación de los actos administrativos la omisión de formas y la violaciones a las formalidades del procedimiento, cuando trasciendan al fondo del asunto y afecten las defensas del particular.

Los maestros Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa, consideran que los vicios de procedimiento surgen en los casos en que no se cumple con los requisitos establecidos por la ley para la preparación de la voluntad administrativa, ya que la elaboración del acto administrativo, su incumplimiento, además de viciar la voluntad administrativa porque no se ha preparado conforme lo establece la ley, trae como consecuencia la ineficacia de la Administración y la violación de los derechos del gobernado.

Respecto de los vicios de forma del acto administrativo, se manifiestan cuando no se cumplen los requisitos que el ordenamiento legal establece para la exteriorización de la voluntad administrativa, como lo es que conste por

escrito, que se señale la autoridad que lo emite; que se encuentre fundado y motivado y que se exprese el objeto del acto; que ostente la firma autógrafa del funcionario competente, y que contenga el nombre o nombre de las personas a quien vaya dirigido el acto, cuando no se cumpla alguno de tales requisitos o sean de manera irregular, el acto estará viciado por omisión de requisitos formales.

En efecto, los requisitos formales deber ser los establecidos por las disposiciones legales y no aquellos originados por la práctica o usos administrativos, ya que éstos carecer de fuerza jurídica.

En cambio, con relación a los vicios de publicidad del acto, tendrán lugar en aquellos casos en que no se respeten las formas establecidas por la ley para hacer de conocimiento del gobernado la existencia del acto administrativo.

El incumplimiento de los requisitos de publicación, o bien, de notificación del acto afecta la eficacia del mismo, no así la legalidad de ese acto, y por ello el mismo se considera válido pero ineficaz, pues ante una irregularidad en su notificación no puede surtir efecto legal alguno.

1.7. EXTINCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Es importante establecer el concepto genérico de esta institución, como lo es la desaparición de los efectos de una relación jurídica o un derecho.

Al respecto, es fundamental precisar en forma general qué se entiende por relación jurídica y qué por derecho. La existencia del Derecho se funda, en la necesidad de regular la convivencia entre los hombre, ya que el trato humano determina una serie de relaciones de la más diversa índole que al ubicarse dentro de esta esfera del Derecho reciben la denominación de relaciones jurídicas.

La relación jurídica se concreta diciendo que es toda relación de la vida humana presidida por normas jurídicas, creando entre los hombres vínculos que suponen obligaciones y facultas que constituyen la trama de la vida.

El individuo en su vida de relación, como miembro de la sociedad, no puede eludir el contacto con sus semejantes, ni quedar fuera de la sujeción del Derecho, por lo que no puede dejar de ser, en todo momento sujeto de relaciones jurídicas.

En conclusión, al hablar de la extinción de una relación jurídica o de un derecho, nos referimos a la extinción de los derechos y obligaciones derivados de un acto jurídico previamente celebrado, que deja de producir consecuencias jurídicas, así como la extinción de un derecho incorporado al patrimonio de una persona física o moral.

Por lo tanto, conforme a nuestro tema a tratar, que surge de la relación jurídico tributaria, regulada por disposiciones fiscales y aduaneras, derivada de la importación de vehículos de procedencia extranjera, la obligación fiscal se extingue por los siguientes medios:

a) Pago.

El pago es el modo por excelencia para extinguir la obligación fiscal y con ello se satisface plenamente los fines y propósitos de la relación tributaria, porque satisface la pretensión creditoria del sujeto activo, es decir, el pago es el cumplimiento del sujeto pasivo de su obligación, satisfaciendo a favor del sujeto activo la prestación tributaria.

b) Prescripción.

La prescripción es la extinción de las obligaciones o derechos por el simple transcurso del tiempo. Los actos administrativos prescribirán de acuerdo con lo que dispongan las leyes en cada caso.

En materia fiscal, los créditos fiscales se extinguen por prescripción en el término de cinco años, en otros casos, los plazos de prescripción son variables, de acuerdo con lo que disponga cada ley administrativa en particular.

c) Caducidad.

La caducidad consiste en la extinción de las facultades de la autoridad para determinar la existencia de obligaciones fiscales, liquidarlas, exigir el pago, o bien para verificar el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones fiscales y sancionar infracciones cometidas.

Por regla general, el plazo para que opere la caducidad es de cinco años y no es susceptible de interrupción, pero el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación, establece en que casos el plazo de la caducidad puede suspenderse o ampliarse a diez años cuando el contribuyente no haya presentado su solicitud en el registro federal de contribuyentes o no lleve contabilidad, o no presente declaración del ejercicio estando obligado a presentarla.

CAPÍTULO SEGUNDO.

**REGULACIÓN DE LOS VEHÍCULOS
DE PROCEDENCIA EXTRANJERA EN LA LEY ADUANERA.**

CAPÍTULO SEGUNDO.

REGULACIÓN DE LOS VEHÍCULOS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA EN LA LEY ADUANERA.

2.1. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS VEHÍCULOS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA.

Para establecer la naturaleza jurídica de los vehículos de procedencia extranjera, es indispensable saber lo que son las mercancías, a fin de determinar si aquellos pueden ser considerados como tales.

Etimológicamente, mercancía deriva de mercado del latín *mercatus*, que significa comercio, tráfico, mercado.¹

Los economistas consideran que mercancía es todo aquello que representa un valor económico, razón por la cual incluyen tanto a bienes muebles como inmuebles, concepción que no puede servir para efectos del Derecho Aduanal, habida cuenta que únicamente regula los bienes muebles, materia del tráfico comercial.

El Doctor Máximo Carvajal Contreras elabora una clasificación de las mercancías, con base en una diversidad de criterios, que a continuación se exponen.²

a) Por su origen:

- a. Nacionales. Las que se produzcan en el país, o se manufacturen en el mismo con materias primeras nacionales o nacionalizadas.
- b. Nacionalizadas. Las que siendo extrajeras han satisfecho todos los requisitos y pagado sus contribuciones de importación entrando a la circulación y consumo del país.

¹ CARVAJAL CONTRERAS, MÁXIMO, "DERECHO ADUANERO", PORRÚA, QUINTA EDICIÓN, MÉXICO, 1995, PÁGINA 308.

² IDEM, PÁGINA 310.

b) Por sus requisitos:

- a. Libres. Las que para su importación o exportación no requieren de requisitos especiales.
- b. Restringidas. Las que para ser importadas o exportadas necesitan de permiso previo de autoridad competente.
- c. Reguladas. Las que necesitan de autorización de autoridad competente o cumplir con determinadas condiciones para su importación o exportación.
- d. Prohibidas. Las que de ninguna manera pueden ser objeto de comercio exterior.

c) Por el pago de impuestos:

- a. Exentas. Aquellas mercancías que no causan el impuesto.
- b. Gravadas. Las que están sujetas al pago de los impuestos.

d) Por su régimen aduanero:

- a. De importación. Las que se introducen a un territorio aduanero.
- b. De exportación. Las que se extraen de un territorio aduanero.
- c. De tránsito. Las que circulan por un territorio aduanero.
- d. A depósito. Las que se guardan en almacenes generales de depósito.

e) Por su lugar de destino:

- a. A zona libre. Las que su destino son las zonas de desgravación aduanera.
- b. A zona fronteriza. Las que su destino es la franja de veinte kilómetros paralela a las líneas divisorias internacionales.
- c. A zona gravada. La que su destino es cualquier parte del territorio nacional, con excepción de las zonas libres y fronterizas.

A continuación, procederemos a analizar diversos dispositivos legales de la Ley Aduanera, para estar en posibilidad de determinar si los vehículos se ubican dentro del concepto de mercancía que hemos analizado.

El artículo 2° fracción III, de la citada Ley Aduanera considera como mercancías *los productos, artículos, efectos y cualesquier otros bienes, aun cuando las leyes los consideren inalienables o irreductibles a propiedad particular.*

De conformidad a esta definición mercancía es cualquier bien, aun cuando de conformidad a lo establecido en otras regulaciones no sea objeto de comercio, por lo que podemos deducir que los vehículos si pueden ser considerados como mercancías, toda vez que son bienes.

Por otra parte, el numeral 61 de la Ley de la materia, establece las mercancías por las que no se pagarán los impuestos al comercio exterior y en la fracción III, regula lo relativo a los vehículos, destinando una regulación especial al respecto, en los términos siguientes:

"Artículo 61. No se pagarán los impuestos al comercio exterior por la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de las siguientes mercancías. (...)

III. Los vehículos destinados a servicios internacionales para el transporte de carga o de personas, así como sus equipos propios e indispensables.

No quedan comprendidos en el párrafo anterior los vehículos que en el propio territorio nacional sean objeto de explotación comercial, los que se adquieran para usarse o consumirse en el país, ni los que se destinen a consumo o uso en el extranjero (...)"

Asimismo, el artículo 106 de la Ley Aduanera, define la importación temporal de mercancías y al referirse a los vehículos establece lo siguiente:

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

II. Hasta por seis meses (...)

e) Las de vehículos siempre que la importación sea efectuada por mexicanos con residencia permanente en el extranjero o que acrediten estar laborando en el extranjero por más de un año siempre que comprueben mediante documentación oficial su calidad migratoria que los autorice para tal fin, se trate de un solo vehículo en cada período de doce meses y se cumpla con los requisitos que señale el Reglamento (...)

IV. Por el plazo que dure su calidad migratoria, incluyendo sus prórrogas, en lo siguientes casos:

a) Las de vehículos que sean propiedad de turistas, visitantes, visitantes locales y distinguidos, estudiantes, ministros de culto o asociados religiosos, corresponsales e inmigrantes rentistas, (...)".

En suma, podemos afirmar que la Ley en comento sí considera a los vehículos como mercancías, aunque con una regulación especial. Ahora toca dilucidar sobre si debe considerarse como vehículo a todo medio de transporte o no.

El Diccionario de la Lengua Española señala que vehículo, *proviene del latín vehiculum, de vehere, conducir. Medio de transporte por tierra, agua o por aire.* De utilizarse ésta definición a la materia que se está tratando, se desprendería que tanto un automóvil, como un barco o un avión entrarían dentro de tal categoría.

Por tal razón, es conveniente aclarar mejor dicha cuestión, para lo cual es necesario acudir a otros cuerpos normativos que regulan al respecto.

La abrogada Ley del Registro Federal de Vehículos, en su artículo 2°, definía como vehículos a: *"Los automóviles, ómnibuses, camiones, tractores no agrícolas tipo quinta rueda, motocicletas, aeronaves y embarcaciones. Se consideran dentro del mismo concepto los remolques, semiremolques y chasis, así como las motocicletas acuáticas, tablas de oleaje con motor, esquís acuáticos motorizados y los veleros de más de cuatro metros de eslora incluso sin motor"*.

Así también, en la Ley del Registro Nacional de Vehículos, publicada el 2 de junio de 1998, en su numeral 2°, en su fracción V, considera como vehículos a los: *“automotores, remolques y semirremolques terrestres, excepto los ferrocarriles, los militares y aquellos que por su naturaleza sólo pueden ser destinados a usos agrícolas e industriales.”*

Por otro lado, si bien la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, reformada el 31 de diciembre de 1999, no conceptúa lo que son los vehículos, ofrece una dualidad de categorías a saber:

En su Capítulo II, artículo 5°, regula a los Automóviles y dentro de esta clasificación se encuentran los: ómnibus, camiones y tractores no agrícolas tipo quinta rueda, así como vehículos destinados a transporte con capacidad de más de 15 pasajeros o para el transporte de efectos comprende a pick up.

Pero en el Capítulo III, de la Ley en comento, denominado “OTROS VEHÍCULOS”, en su artículo 11, regula en un apartado especial a las aeronaves, embarcaciones, veleros, esquí acuático motorizado, motocicleta acuática, tabla de oleaje con motor, automóviles eléctricos y motocicletas.

Asimismo, en los Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, mediante los cuales se describen los requisitos que deben acatar los importadores de vehículos, entre los cuales destaca el de fecha 8 de febrero de 1999, en el que se autoriza la importación de vehículos usados a franja fronteriza del país, en él se menciona lo que debe entenderse por vehículos tipo automóvil, camión en varios tipos, autobús y otros conceptos.

Finalmente, en la Ley para la Inscripción de Vehículos de Procedencia Extranjera, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 12 de marzo de 2001, establece cuales son los vehículos que pueden ser objeto de inscripción, al disponer en su artículo 2°, lo siguiente:

“ARTICULO SEGUNDO.- Serán objeto de inscripción, los vehículos automotores cuyos modelos sean 1993 o anteriores y posteriores a 1970, conforme a las disposiciones vigentes en materia aduanera y que tengan las siguientes características:

- a) Los vehículos automotores, camionetas pick-up y vagonetas con capacidad hasta de doce pasajeros, así como los señalados en el Anexo Único de la presente Ley.*

b) *Los vehículos internados al país antes del 31 de octubre de 2000.*

c) *Los destinados al servicio público de transporte y carga, y cuya capacidad no exceda los 3,500 Kg."*

En el referido Anexo Único de la Ley para la Inscripción de Vehículos de Procedencia Extranjera, se establece el fabricante, marcas y tipos de automóviles usados, incluso las unidades denominadas "VAN" y "pik-ups" para el transporte de pasajeros, correspondientes al año modelo o año 1993 o anteriores hasta 1970, susceptibles de inscripción.

De los criterios derivados de los ordenamientos legales citados, aunado al hecho de que la Ley Aduanera, al regular a las mercancías, hace una diferenciación de los vehículos y de las aeronaves, embarcaciones y otros medios de transporte por vía aérea o marítima, consideramos que el ánimo del legislador es abarcar dentro del término vehículos de procedencia extranjera, únicamente a los automóviles, camiones y otros de transportación terrestre.

2.2. RÉGIMENES ADUANEROS DE LOS VEHÍCULOS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA.

El Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, define al régimen aduanero como: *"la destinación que pueden recibir según las leyes y reglamentos aduaneros, las mercancías sujetas al control de la aduana."*³

El tratadista Máximo Carvajal Contreras, indica que Hugo Opazo Ramos considera que *"los regímenes aduaneros están constituidos por los tratamientos legales y reglamentarios que la aduana dé a las mercancías de acuerdo con la naturaleza y objetivos de las distintas destinaciones aduaneras conocidas."*⁴

Por lo que, los regímenes aduaneros son los tratamientos que han de darse a las mercancías que están sujetas al control de la aduana, definidos por el propio Estado.

³ ESCUELA INTERAMERICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, "LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA", PORRÚA, MÉXICO, 1980, PÁGINA. 25.

⁴ CARVAJAL CONTRERAS, MÁXIMO, OP. CIT. PÁGINA 371.

La doctrina ha formulado diversos criterios de clasificación de los regímenes aduaneros, pero únicamente se hará referencia a la prevista por el artículo 90 de la Ley Aduanera, en el cual dispone que las mercancías que se introduzcan al territorio nacional o se extraigan del mismo, podrán ser destinadas a alguno de los regímenes aduaneros que dicha Ley contempla.

Por lo tanto, existen dos hechos generadores, sobre la causación de impuestos al comercio exterior, como lo es la entrada de mercancías al territorio nacional o la salida de mercancías del mismo.

Estableciendo una división entre los regímenes aduaneros podemos decir, que existen los siguientes:

1. Definitivos:

- 1.1 Importación.
- 1.2 Exportación.

2. Temporales:

- 2.1. Importación.
- 2.2. Exportación.
- 2.3. Depósito Fiscal.
- 2.4. Tránsito de mercancías.
- 2.5. Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado.

A mayor abundamiento, el numeral 91 de la Ley Aduanera, establece que a través de un documento denominado pedimento, se debe declarar el régimen al que se destinará la mercancía, ya que dependiendo el régimen elegido, variarán las obligaciones tanto tributarias como en materia de Regulaciones y Restricciones no Arancelarias que el contribuyente debe cumplir y por supuesto de procedimiento.

De los regímenes aduaneros establecidos en la ley solamente se abordaran los de Importación Definitiva y Temporal, en virtud de que son los que regulan los vehículos de procedencia extranjera y que a continuación se explicarán las características de cada uno de ellos.

2.2.1. IMPORTACIÓN DEFINITIVA DE VEHÍCULOS.

El tratadista Jorge Witker considera que *“la importación es una operación por la que un producto de procedencia extranjera se dedica al consumo interior de un territorio aduanero, previo el pago de los derechos de aduanas y de su importe en divisas extranjeras o en divisas nacionales transferibles”*⁵.

Por su parte, la Ley Aduanera en su artículo 96, define al régimen de importación definitiva de la siguiente manera:

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

De la definición legal en estudio, separemos dos de los elementos constitutivos de la importación definitiva:

- Entrada de mercancías de procedencia extranjera.
- Mismas que van a permanecer en territorio nacional por tiempo ilimitado.

El territorio nacional se define, conforme al artículo 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 8 del Código Fiscal de la Federación, de aplicación supletoria en materia aduanera, en términos del numeral 1° de la Ley de la Materia, por el de las partes integrantes de la Federación; el de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes; el de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo, situadas en el Océano Pacífico; la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional, y las marítimas interiores; y el espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.

El hecho imponible o el que desencadena la causación del impuesto general de importación es la entrada de mercancías de procedencia extranjera al territorio nacional.

⁵ WITKER W., JORGE Y JARAMILLO, GERARDO. “COMERCIO EXTERIOR DE MÉXICO, MARCO JURÍDICO Y OPERATIVO.”, MC-GRAW-HILL, MÉXICO, 1996, PÁGINA 19.

En ese entendido, si añadimos los requisitos de la definición de los regímenes definitivos, es de concluirse que para que exista el régimen de importación definitiva, es preciso que concurren los siguientes elementos:

- a) Que se trate de mercancías de procedencia extranjera.

Lo anterior es así, si se toma en cuenta que la importación implica la adquisición de bienes procedentes del exterior, observemos que se refiere a la procedencia de las mercancías, no a su origen, ya que se puede dar el caso de importar productos mexicanos mismos que en su momento fueron exportados.

- b) Para permanecer en el territorio nacional por tiempo ilimitado.

Esto significa que desde el momento en que las mercancías entran a nuestro país, podrán conservarse indefinidamente, por lo que este régimen no implica ninguna restricción sobre la permanencia de la mercancía en México.

- c) Que se cubran los impuestos al comercio exterior, las cuotas compensatorias y todas aquellas que sean aplicables.

Una vez efectuada la importación definitiva de las mercancías, se podrán retornar al extranjero sin el pago del impuesto general de exportación, cuando concurren los supuestos previstos en el artículo 97 de la Ley Aduanera, que a continuación se describen:

Que se lleve a cabo dentro del plazo máximo de tres meses contados a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera hecho el despacho para su importación definitiva. La razón de que el establecimiento de éste plazo sea tan breve se debe a que el legislador trata de impedir que quienes importen mercancías puedan retornarlas al extranjero ilimitadamente, exentando indebidamente el pago del impuesto correspondiente.

Que se compruebe a las autoridades aduaneras que resultaron defectuosas o de especificaciones distintas a las convenidas. Esto es, que las personas que importan mercancías tengan una razón suficiente para devolver las mercancías a su país de origen, evitando con ello que se haga sin causa justificada.

El objeto que persigue con el retorno es únicamente la sustitución de las mercancías por otras de la misma clase, que subsanen las situaciones mencionadas.

El motivo por el cual se considera que el retorno de las mercancías al extranjero no amerita el pago del impuesto al comercio exterior por parte de los importadores, radica en el hecho de que no es imputable tal acción a su voluntad, sino por causas ajenas, que están contempladas en la ley.

En ese contexto, de conformidad con el penúltimo párrafo del artículo 97 de la Ley Aduanera en comento, en relación con el diverso 127 del Reglamento de dicho ordenamiento legal, las mercancías sustitutas deberán llegar al país en un plazo no mayor de seis meses, contados desde el retorno de las sustituidas y en el caso de que las mercancías sustitutas tengan un valor superior a las originalmente ingresadas al país, se cubrirán las diferencias de impuestos correspondientes. De llegar después del plazo citado o de comprobarse que no son equivalentes a aquellas, causarán el impuesto general de importación íntegro, imponiéndose las sanciones que correspondan.

En esa tesitura, aquellas personas que hubieren introducido al país mercancías de procedencia extranjera, sin cumplir con los requisitos legales que señala la ley para los regímenes aduaneros, podrán regularizarlas importándolas definitivamente, pagando los derechos e impuestos correspondientes, así como cumpliendo con las regulaciones y restricciones no arancelarias, siempre y cuando no se trate de aquellas que hayan ingresado bajo el régimen de importación temporal o que la omisión haya sido descubierta por la autoridad o mediado requerimiento de esta para la comprobación del cumplimiento de las disposiciones fiscales.

En ese orden de ideas, concluimos que el régimen de importación definitiva es aquél a través del cual una mercancía se introduce a territorio nacional en forma permanente, y una vez perfeccionada la importación mediante el pago de los impuestos y el cumplimiento de las regulaciones o restricciones no arancelarias consistentes en el permiso previo de la Secretaría de Economía, la mercancía ha sido importada definitivamente y para que la misma pueda salir al extranjero, tiene que cumplir con todos los requisitos de una exportación.

Ahora bien, la importación de vehículos se inscribe en el marco general de comercio exterior, regulado por el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Federal, conforme a dicho precepto, corresponde al Ejecutivo Federal, aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, así como restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de mercancías, dicha facultad se lleva a cabo mediante la expedición del Decreto Delegado.

Lo anterior obedece a la conveniencia de contar con una regulación ágil en este aspecto comercial, pues influye directa y sensiblemente en la economía del país, estimulando o inhibiendo la producción nacional.

Para llevar a cabo la importación definitiva de un vehículo, deberá cumplirse con los siguientes requisitos:

A. El pago de las contribuciones que con motivo de su importación se causen.

La Ley Aduanera en sus artículos 2º fracción V y 51, precisa que los impuestos al comercio exterior, son aquellos que se establezcan conforme a la tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación y la Ley Impuesto General de Exportación, es decir, existen sólo dos tipos de impuestos al comercio exterior y son el Impuesto General de Importación y el Impuesto General de Exportación.

En ese sentido, el importador de un vehículo bajo el régimen definitivo estará obligado a cubrir, el Impuesto General de Importación, y otras contribuciones que se causan con motivo de la importación como son: Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Sobre Automóviles nuevos –en su caso-y derecho de trámite aduanero.

B. En la mayoría de los casos, a la previa obtención de permiso por parte de la Secretaría de Economía, que conforme al artículo 4º fracción IV y 16 de la Ley de Comercio Exterior, constituye una restricción no arancelaria.

Esta medida tiene efectos de carácter económico, ya que no se busca recaudar un ingreso al establecerlas, sino restringir o obstaculizar, la entrada de ciertos bienes de procedencia extranjera al territorio nacional que afectarían a ciertos sectores de producción y en consecuencia a la economía nacional.

Las restricciones no arancelarias, se emiten previo sometimiento a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior, Comisión que toma en cuenta entre otros aspectos, el impacto sobre: precios, empleos, competitividad de cadenas productivas, ingresos del gobierno, ganancias del sector productivo, costo de la medida para los consumidores, variedad y calidad de la oferta disponible y nivel de competencia de los mercados.

No obstante lo anterior, aun cuando se deben considerar todos estos aspectos de trascendencia económica debemos mencionar que se expidió el Decreto por el que se modifican y crean diversos aranceles de la Tarifa General de Importación de la Ley del Impuesto General de Importación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2000, mediante el cual se creó la fracción arancelaria de la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación, modificada a través del Decreto publicado en el mismo órgano oficial el 9 de mayo de 2000, a través del cual se permite la importación definitiva de los vehículos denominados Pick Up's, de peso total con carga máxima inferior o igual a 3,200 kilogramos, provenientes de Estados Unidos y Canadá.

Con dicho Decreto los vehículos que se enlisten como autorizados están exentos de cumplir con el permiso previo de importación que establece la Secretaría de Economía.

En otro orden de ideas, en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en su Apéndice 300-A.2, otras restricciones, punto 19, se estableció que para el sector de los vehículos nuevos, estas restricciones o permisos previos, sólo se aplicarían durante los primeros diez años, es decir a partir del 1° de enero de 1994 y hasta el 1° de enero del 2004 (en ciertas fracciones arancelarias).

En cuanto a vehículos usados, en el punto 24 de dicho apéndice citado en el párrafo anterior, se plasmó que México podrá adoptar o mantener prohibiciones o restricciones a la importación de vehículos usados provenientes de territorio canadiense o estadounidense, con ciertas excepciones.

Esto es, a partir del año 2009, no podrán existir restricciones ni prohibiciones de ningún tipo a la importación de vehículos usados por lo menos 10 años de antigüedad, y así año con año se permitirá la introducción de vehículos usados más recientes, hasta el año del 2019 en que cualquier vehículo usado proveniente de Estados Unidos y Canadá, ingresará totalmente libre de cualquier restricción no arancelaria; mientras tanto la obligación de cumplir con los permisos previos y demás restricciones es obligatoria para los países que conforme el citado Tratado.

2.2.1.1. IMPORTACIÓN DE VEHÍCULOS PARA PERMANECER DEFINITIVAMENTE EN LA FRANJA FRONTERIZA O REGIÓN FRONTERIZA.

Para el desarrollo de este punto, hay que empezar por definir lo que es la franja fronteriza y la región fronteriza, para lo cual la Ley Aduanera en su artículo 136, establece la siguiente definición:

“Artículo 136. Para los efectos de esta Ley, se considera como franja fronteriza al territorio comprendido entre la línea divisoria internacional y la línea paralela ubicada a una distancia de veinte kilómetros hacia el interior del país.

Por región fronteriza se entenderá al territorio que determine el Ejecutivo Federal.”

Así tenemos que la franja fronteriza tiene un elemento objetivo que la caracteriza en su definición, que son los 20 kilómetros existentes entre la línea divisoria internacional y el interior del territorio nacional.

Por el contrario la región fronteriza es un concepto más subjetivo, ya que será aquella región que determine el Presidente de la República, es una extensión territorial legalmente delimitada que puede comprender una o más entidades federativas o bien, parte de alguna de ellas, en donde por razones de índole geográfica, socio-económica y política, impera un régimen fiscal especial, que consiste, en la exención de impuestos de importación para las mercancías extranjeras, siempre y cuando no sean similares a las producidas en dicha zona y en la exención de impuesto de exportación de aquellas mercancías que se produzcan, elaboren o transformen dentro de la misma.

La Ley Aduanera, al regular la importación de mercancías destinadas a la franja o región fronteriza dispone que dentro de éstas podrán introducirse mercancías para ser consumidas por los habitantes de las poblaciones fronterizas, las cuales consistirán en alimentos, medicinas, artículos de vestir y de uso personal, no quedando incluidas las bebidas alcohólicas, cigarrillos o puros y los caballos de carrera.

El tratamiento aduanero especial que se la ha venido dando tanto a las franjas como a las regiones fronterizas tuvo razón de ser en su momento por la lejanía que representaban dichas áreas geográficas del resto del territorio nacional, como referencia Baja California, Quintana Roo, como de la cercanía en el caso de las franjas, con los Estados Unidos de Norteamérica. Se creaba en unos casos una situación de desabasto por la lejanía de los centros de producción y en los otros, de extrema desigualdad con los vecinos del norte.

Asimismo, se requería dar incentivos a la compra de productos por parte de los visitantes del resto del país a las franjas fronterizas y no en las ciudades fronterizas del lado estadounidense; por eso se creó un sistema que les permitiera a las regiones citadas un trato arancelario preferencial y en muchos casos la desgravación total del impuesto general de importación.

Es por ello, que al tomar en consideración las circunstancias específicas que se dan en esa parte del territorio, se expidió el Decreto por el que se establecen las condiciones para la importación de vehículos automotores usados, destinados a permanecer definitivamente en la franja fronteriza norte del país y en los estados de Baja California, Baja California Sur, la región parcial del Estado de Sonora, y Municipio fronterizo de Cananea, Estado de Sonora, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 21 de febrero de 1994, el cual fue modificado a través de los diversos Decretos publicados el 26 de mayo de 1998 y el 8 de febrero de 1999.

Por otra parte, La Secretaría de Economía, previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, determinará, por medio de disposiciones de carácter general, las mercancías que estarán total o parcialmente desgravadas de los impuestos al comercio exterior en la franja o región fronteriza.

De esta forma, la propia Secretaría de Economía, con base en la Ley de Comercio Exterior, determinará las mercancías cuya importación o exportación a dicha franja o región quedarán sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias, de acuerdo con lo establecido en el artículo 137 de la Ley Aduanera.

Con relación a lo anterior, el artículo 62 de la Ley Aduanera en comento, dispone lo siguiente:

“Artículo 62. Tratándose de importación de vehículos, la Secretaría podrá: (...)

II.- Determinar, previo acuerdo con otras autoridades competentes, mediante reglas que al efecto expida: (...)

b).- Los requisitos para la importación de vehículos en franquicia, destinados a permanecer definitivamente en la franja o región fronteriza.”

En términos del artículo antes transcrito, y los decretos por los que se establecen las condiciones para la importación de vehículos automotores nuevos y usados destinados a permanecer definitivamente en la franja fronteriza, los distribuidores de autos nuevos y los residentes de la franja o región fronteriza podrán importar vehículos destinados a permanecer definitivamente en dichas zonas.

Los requisitos para importar vehículos que van a permanecer definitivamente en la franja fronteriza o región fronteriza, son: acreditar su calidad de residente en franja fronteriza o región fronteriza, cubrir las contribuciones que se causen, que se trate de tipo de modelo de vehículo autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante reglas generales, en el caso de usados, y contar con permiso de importación de la Secretaría de Economía para los nuevos.

Asimismo, se deberá mantener el vehículo en la franja fronteriza, conforme lo establece el artículo 62 In Fine, de la Ley Aduanera y no será posible enajenar el vehículo a persona que no sea residente de la citada franja o región fronteriza, en términos del artículo 63 de la Ley de la materia.

Además, existe la posibilidad de internar temporalmente al resto del país los vehículos destinados a la importación definitiva en la franja o región fronteriza, a través de la autorización por parte de la autoridad fiscal, por un plazo improrrogable de cuatro meses, dentro de un período de doce, siempre que se cumplan los requisitos que establezca el artículo 178 del Reglamento de la Ley Aduanera.

Al respecto, la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior para 1999, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de marzo del mismo año, establece en su Regla 3.8.9, diversas condiciones para que determinados vehículos puedan permanecer definitivamente en la franja fronteriza del norte del territorio nacional.

Para efectos del artículo 62, fracción II, inciso b) de la Ley, la naturaleza, cantidad y categoría de los vehículos que pueden importarse para permanecer definitivamente en la franja fronteriza norte del país, son los que se determinan en el Acuerdo por el que se establecen las condiciones para la importación de vehículos automotores usados, destinados a permanecer definitivamente en la franja fronteriza norte del país, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1998 o en cualquier otro instrumento legal que se aplique en lugar de éste.

Para ello se considerará, conforme al propio Acuerdo, la lista de fabricantes, marcas y tipos de automóviles, camiones y autobuses que podrán importarse al amparo del Decreto por el que se establecen las condiciones para la importación de vehículos automotores usados destinados a permanecer definitivamente en la franja fronteriza norte del país, y en los estados de Baja California, Baja California Sur, la región parcial del Estado de Sonora, y Municipio fronterizo de Cananea, Estado de Sonora, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 1999, o en cualquier otro instrumento legal que se aplique en lugar de éste.

Por su parte, la regla 3.10.6 de la misma resolución comentada, dispone lo siguiente:

"La importación definitiva de vehículos automotores usados a la franja o región fronteriza, por conducto de agente o apoderado aduanal, se podrá realizar cuando se reúnan las dos circunstancias siguientes:

A.- Que dicha importación se realice al amparo del Decreto por el que se establecen las condiciones para la importación de vehículos automotores usados destinados a permanecer definitivamente en la franja fronteriza norte del país y en los estados de Baja California, Baja California Sur, la región parcial del Estado de Sonora, y Municipio de Cananea, Estado de Sonora, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de febrero de 1999 o en cualquier otro instrumento legal que se aplique en lugar de éste.

B.- Que tales importaciones se efectúen por empresas comerciales que cuenten con registro empresarial de autos usados en los términos de los artículos 3°, 4° y 6° y Tercero Transitorio del Decreto por el que se establece el esquema arancelario de transición al régimen comercial del país, para el comercio, restaurantes, hoteles y ciertos servicios, ubicados en la franja fronteriza norte del país, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1998, o en cualquier otro instrumento legal que se aplique en lugar de éste."

Ahora bien; una vez analizada la fundamentación que sobre el particular se ha descrito, llegamos a las siguientes conclusiones sobre este régimen especial de importación de vehículos:

1.- La importación será siempre a través de las empresas comerciales, dedicadas a la compra venta de automóviles usados, a través de agentes o apoderados aduanales, y siempre y cuando se reúnan los requisitos de registro a que se refieren las disposiciones vertidas.

2.- Los vehículos usados importados al amparo del Decreto comentado, no podrán ser enajenados a persona distinta a los residentes permanentes en dichas zonas. Esto significa que el importador, empresa comercial, lo enajena a un residente, y éste a su vez, lo puede enajenar, pero sólo a otro residente en dicha zona fronteriza.

3.- Los vehículos sujetos a este Decreto, serán exclusivamente los señalados en el artículo 5° del propio Decreto, que establece que los mismos, serán de cinco o más años-modelo anteriores a la fecha en que se realice la importación, y relativos a los tipos de vehículos que ahí se señalan:

I.- Automóviles cuyo valor no exceda de doce mil dólares de los Estados Unidos de América, excluyéndose los vehículos deportivos, de lujo y convertibles;

II.- Camiones comerciales, ligeros y medianos, propulsados por motor de gasolina;

III.- Camiones pesados para el transporte de efectos, propulsados por motor de gasolina, y

IV.- Camiones pesados y autobuses integrales para el transporte urbano de pasajeros, excluyéndose aquellos autobuses integrales que se utilizan normalmente para el transporte foráneo.

Los vehículos señalados en el artículo de que se trata, deberán ser similares a los de las marcas de fabricación nacional, de conformidad con la lista que publique la Secretaría de Hacienda, en el Diario Oficial de la Federación, dentro del tercer trimestre de cada año, con la previa opinión de la Comisión Intersecretarial de la Industria Automotriz.

Sobre este particular, cabe señalar que, de conformidad con el artículo Cuarto Transitorio del propio Decreto, la lista aplicable de vehículos a que se refiere el artículo 5° transcrito, será la comprendida en el Decreto de 2 de febrero de 1999 antes citado, por lo que se estará a la lista de fabricantes y marcas que ahí se señalan.

4.- Para efectos de la internación de este tipo de vehículos importados definitivamente a las franjas de que se trata, hacia el resto del país, se deberán cubrir los requisitos establecidos por la Ley Aduanera y su Reglamento.

En otro contexto, la Ley Aduanera señala que para que las mercancías extranjeras destinadas a la franja fronteriza puedan internarse al resto del territorio nacional, es necesario que se realice a través de la figura de la reexpedición, la cual operará en los siguientes supuestos:

- a) Cuando se trate de mercancías importadas en forma temporal o definitiva la franja o región fronteriza, y en esté último caso se hubiera cubierto las contribuciones aplicables al resto del país.
- b) Cuando las mercancías importadas que hayan sido objeto de procesos de elaboración o transformación en la franja fronteriza o región fronteriza.
- c) Cuando las mercancías importadas que hayan sido objeto de procesos de transformación, elaboración o reparación.

Entre los requisitos que se tienen que satisfacer para que sea procedente a reexpedición se encuentran:

- I. Cubrir en su caso, las diferencias que correspondan al impuesto general de importación y demás contribuciones que se causen de conformidad con los ordenamientos respectivos.
- II. Cumplir con los requisitos en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias a la importación aplicables al resto

del territorio nacional. Así como los señalados en el artículo 36 de la Ley Aduanera.

En lo que toca a la internación al resto del territorio nacional de vehículos de procedencia extranjera, como habíamos precisado con anterioridad, el artículo 62 de la materia, en su último párrafo dispone que en los casos relativos a los requisitos para importación de vehículos en franquicia, destinados a permanecer definitivamente en la franja o región fronteriza, la propia Secretaría de Economía podrá autorizar la internación temporal del vehículo de que se trate al resto del país, por un plazo improrrogable de tres meses, dentro de un periodo de doce.

Sin embargo, para que opere tal beneficio, es menester que se cumplan con los requisitos previstos en el artículo 178 del Reglamento de la Ley Aduanera, además de que el importador deberá declarar bajo protesta de decir verdad, que se compromete a retornar el vehículo de que se trate dentro del plazo autorizado y a no realizar actos u omisiones que configuren infracciones o delitos por el indebido uso o destino del mismo.

Los vehículos no podrán ser usados para prestar el servicio de autotransporte federal de carga deberán ser conducidos en territorio nacional por el propietario del mismo o por su cónyuge, hijos o padres del interesado.

2.2.1.2. IMPORTACIÓN DE VEHÍCULOS POR ARMADORAS NACIONALES.

A las armadoras nacionales de vehículos, a través del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1989, se autorizó la importación de vehículos nuevos, en proporción de uno por cada cinco que ellos exporten.

En consecuencia, de conformidad con el artículo 146 fracción III, de la Ley Aduanera, los vehículos adquiridos a dichas empresas justificarán su legal importación con la factura expedida por la empresa vendedora en la que se anoten los datos del pedimento con el que fue importado el vehículo y el Registro Federal de Contribuyentes del enajenante.

A estos vehículos, las plantas armadoras les han colocado, según la marca, una calcomanía holográfica controlada por la Administración General de Auditoría Fiscal Federal.

2.2.1.3. VEHÍCULOS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA, ENAJENADOS POR LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

Los vehículos extranjeros que la Secretaría tenga en su poder, mediante embargo precautorio y que dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a dicho embargo, no acrediten su legal estancia o tenencia en el país, así como los que hayan pasado a su propiedad pueden ser enajenados o asignados en los siguientes casos:

- a) Enajenación a particulares, por conducto de instituciones de crédito o fiduciarias, ya sea licitación pública o por venta directa.
- b) A dependencias o Entidades del Gobierno Federal por asignación.
- c) A dependencias de las Entidades Federativas por donación.
- d) A Entidades o Personas Morales Mexicanas no lucrativas con fines culturales, científicos o docentes por concesión de uso.

Además, de conformidad con lo previsto en el artículo 146 fracciones II y III de la Ley Aduanera, la legal tenencia del vehículo se acreditará con el documento que haya expedido la autoridad fiscal federal competente o la institución autorizada por ésta.

2.2.1.4. DECRETOS DE REGULARIZACIÓN DE VEHÍCULOS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA.

Dentro de nuestro territorio nacional circulan vehículos de procedencia extranjera que no han cumplido con las disposiciones aduaneras para su debida importación, por lo que el Ejecutivo Federal ha publicado diversos decretos de regularización de vehículos de procedencia extranjera, para solucionar los reclamos de organizaciones populares o campesinas, ante la decreciente situación económica que sufre nuestro país.

Así también, se ha eximido del requisito de permiso previo para la importación de algunos vehículos de trabajo destinados a dichos sectores y emitido autorizaciones de regularización a título particular otorgadas por las autoridades aduaneras.

En ese sentido, se debe atender a cada decreto en particular, para determinar los requisitos y obligaciones que cada uno establece especialmente los relativos al destino de los vehículos y al pago de las contribuciones.

Los Decretos y Acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación, han sido expedidos en las siguientes fechas:

- a. Decreto publicado el 3 de agosto de 1983.

Los vehículos susceptibles de regularizarse eran los camiones tipo pick-up, modelo 1978 y anteriores, automóviles similares al nacional de modelo 1973 y anteriores.

Excluidos: autos deportivos y de lujo

La extinta Dirección General del Registro Federal de Vehículos otorgaba el certificado de registro definitivo, la placa metálica y calcomanía de registro, o cuando falte el certificado de registro definitivo la estancia se podrá acreditar mediante la presentación de la solicitud de registro y recibo oficial de pago de impuestos.

- b. Decreto de 25 de septiembre de 1985.

Los vehículos beneficiados con dicho Decreto, son los camiones tipo pick-up, y estacas modelo 1980 y anteriores hasta 1956, automóviles similares al nacional de modelo 1975 y anteriores hasta 1956.

Excluidos, vans, deportivos y de lujo.

La documentación que acredita la legal estancia expedida por la Dirección de Registro y Control de Almacenes y Vehículos de la Dirección General de Aduanas, es el certificado de registro definitivo, placa y calcomanía de registro, o en su caso, con la presentación de solicitud de registro y recibo oficial de pago.

c. Decretos de fechas 6 de enero, 8 de abril, 11 de mayo, 4 de julio y 6 de octubre, todos de 1988.

Los vehículos susceptibles de regularización son los camiones tipo pick-up 4 toneladas y Estacas (8 toneladas, modelo 1984 y anteriores).

Se otorgó la constancia de registro provisional o certificado de registro definitivo, la calcomanía de registro provisional o placa y calcomanía de registro, así como la solicitud de registro y el recibo oficial de pago o pedimento de importación definitivo, documentación emitida por la Dirección de Registro y Control de Almacenes y Vehículos de la Dirección General de Aduanas.

d. Decreto de regularización de 1990, aplicable en el Estado de Chihuahua, del 1° de marzo al 15 de abril.

Vehículos susceptibles de regularización: los automóviles año-modelo 1985: Jepp Grand Wagonner, Cehrokee, Dodge, Plymouth, Chrysler, Ford, Mercury, Chevrolet, Oldmobile, Datsun, Renault y Volkswagen.

Autos año-modelo 1984 y/o anteriores: American, Dodge, Plymouth, Chrysler, Mercury, Oldmobile, Buick, Pontiac, Nissan, Datsun y V.W.

Camiones año-modelo 1985 y/o anteriores, montados sobre chasis e invariablemente equipados con motor a gasolina y su peso bruto vehicular no podrá exceder de 11,000 kilogramos: Chevrolet, Datsun, Dodge, Ford, GMC, V.W. International, Jeep, Plymouth y Nissan.

Otros tipos de autos y camiones año-modelo 1985 y/o anteriores, se incluyen el tipo vagoneta (Guayin), unidades tipo Van: Blazer y Jimmy de General Motors/GMC; Bronco de Ford Motor Co. Y Ram Charger de Chrysler Co.

Excluidos todos los automóviles deportivos, de lujo y convertibles.

La Administración Fiscal Federal de Chihuahua, otorgó el oficio en el que se autoriza la regularización fiscal de vehículo, el pedimento de importación definitivo tramitado ante la Aduana de Ciudad Juárez y el comprobante de pago de los impuestos correspondientes expedido por la Dirección General de Finanzas del Estado de Chihuahua.

e. Decreto de regularización de Automóviles Usados que circulan en el país de 31 de enero de 1991.

Autos año-modelos hasta 1987, debieron prestar el servicio de transporte público de pasajeros cuando menos durante los 24 meses siguientes a la fecha en que termine de pagar los impuestos determinados.

Los vehículos tipo pick-up y los demás de carga siempre que en ambos casos se encuentren en la relación que expidió la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las ambulancias hasta 1987, con la condición de continuar prestando el servicio como tales cuando menos durante los 24 meses siguientes a la fecha en que se regularicen.

Los tractores 5ª. Rueda, camiones con doble diferencial o tortón, tipo volteo o semiremolques inclusive de oxígeno, tolva, caja refrigeradora, de volteo, jaula y plataforma.

La documentación que acredita la legal estancia es el recibo oficial de pago de impuesto y la constancia de regularización expedida por las extintas Administraciones Fiscales Federales, Administraciones Locales Jurídicas, las Administración Central de Operación, Administración de Operación "1" de la Administración General Jurídica de Ingresos, pero de acuerdo con el artículo 6º de dicho Decreto, el pago de los impuestos no obliga a las autoridades fiscales correspondientes a otorgar la constancia de regularización, si el vehículo no reúne los requisitos señalados en el Decreto.

f. Decreto que otorgó facilidades administrativas a propietarios de vehículos extranjeros que circulan en el País, publicado el 13 de enero de 1992.

Los vehículos que contempla dicho Decreto, son:

Autos y Vehículos de transporte hasta de 10 pasajeros, año-modelo hasta 1984, camiones los de carga con capacidad hasta de 3,100 kilogramos, año modelo hasta 1984.

Excluidos todos los automóviles deportivos, de lujo y convertibles, los de año modelo 1985 y posteriores: Acura Legend, Audi, BMW, Cadillac, Delorean, Duesenberg, Imperial, Lamborghini, , Lincoln, Máxima, Mg, Peugeot, Range Rover, Scalibur, Stutz, Alfa Romeo, Avanti, Citroen, Clenet, Datsun, Infinity Q45, Ferrari, Jaguar, Lancia, Lotus, Mazda Rx7 Y 9209, Morgan Plus 8, Phanter J-72, Deville, Rolls Royce, Silver, Triumph (British), Aston Martin Bentley, Biukk Essence Lucerne, Corvette, Dinalpin, Fiat Mira Fiori, Laforza, Lexus, Masserati, Mercedes-Benz, Nissan 300ZX, Porshe, Saab, Espeedster y Volvo 164.

Se expidió como documentación que acredita la legal estancia la calcomanía holográfica de regularización, adherida en el parabrisas, contando con un padrón de vehículos regularizados para tal efecto.

g. Convocatoria de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, para realizar internación definitiva, publicada el 12 de abril de 1994.

Vehículos contemplados son los automóviles año-modelo hasta 1986 y de 12 pasajeros similares a los de las marcas de fabricación nacional de conformidad con la lista publicada en el Diario Oficial de 1994, emitida por la referida Secretaría de Comercio.

Camiones y Camionetas ligeros año-modelo 1986 y anteriores con peso bruto vehicular no mayor a 3,500 kilogramos, que sen similares a los de las marcas de fabricación nacional de conformidad con la lista publicada en el Diario Oficial de la Federación del 19 de abril de 1994, emitida por la citada Secretaría de Comercio.

Quedan excluidos de esta convocatoria los automóviles deportivos y de lujo, así como los que se hayan importado de acuerdo a los Decretos que autorizan la importación de vehículos usados a la zona fronteriza y región fronteriza.

Se otorgó la documentación consistente en el permiso de importación definitiva, pedimento de importación definitivo, calcomanía de color azul, como comprobante de que se realizó en trámite, los referidos pedimentos por instrucción de la Dirección General de Aduanas, se tramitaron hasta el 15 de junio de 1996, la referida documentación fue expedida por la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la Aduana correspondiente.

h. Decreto que modifica y crea aranceles de la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación, publicada el 13 de marzo de 2000 y modificada el 9 de mayo de ese mismo año.

De conformidad con el artículo primero de dicho Decreto, se modifica la fracción arancelaria de la tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación, para vehículos consistentes en Pick up 1989 y anteriores 3500 kilogramos, 1986 y anteriores, todos internados antes del 9 de octubre de 1993.

Siempre que no se hubiera iniciado el ejercicio de las facultades de comprobación con relación a dichos vehículos, que se haya tramitado el pedimento de importación respectivo a más tardar el 15 de noviembre de 2000 y se aplique la tasa del Impuesto al Valor Agregado establecida en el artículo 1° de la Ley del IVA.

Los vehículos se amparan en todo momento con el pedimento de Importación Definitiva y Calcomanía Holográfica, que expida la Aduana correspondiente.

i. Finalmente, la Ley para la Inscripción de Vehículos de Procedencia Extranjera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 2001 y su respectivo Reglamento publicado en el mismo medio informativo oficial el 6 de abril de 2001.

Podemos señalar entre las características de dicha Ley, las siguientes:

- Plazo perentorio de 120 días naturales para presentar la solicitud de inscripción.
- Pagar el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos (usados) a partir del ejercicio fiscal de 2001 y los subsecuentes.
- Se exime parcialmente del pago de los demás impuestos y derechos que deban pagarse con motivo de la importación.
- Pago de la cantidad única que se determina conforme a la tabla que en dicha ley se establece.

Excepciones, los vehículos modelos 1994 en adelante, y los de 1969 y anteriores, los considerados de lujo y deportivos, los introducidos al territorio nacional a partir del 31 de octubre de 2000, los que se encuentren embargados a la fecha de expedición de la citada Ley, los tipo vivienda, los que se encuentra en la franja fronteriza de 20 kilómetros paralela a la línea divisoria internacional del norte del país.

Los vehículos embargados por situaciones distintas a las que estén directamente vinculados con su internación al país.

2.2.2 IMPORTACIÓN TEMPORAL DE VEHÍCULOS.

Otro de los regímenes a los cuales está sujeta la importación de los vehículos de procedencia extranjera es la importación temporal, definida por el Consejo de Cooperación de Bruselas como *"el régimen aduanero que permite recibir en el territorio aduanero, con suspensión de los derechos e impuestos a la importación ciertas mercaderías importadas con un fin determinado y destinadas a ser reexportadas en un plazo determinado, en el mismo estado, o después de haber sufrido una transformación, manufactura o reparación determinada."*⁶

Desde nuestro punto de vista, el régimen temporal es aquél mediante el cual se introducen al territorio nacional mercancías extranjeras por tiempo limitado para destinarse a un fin específico; y una vez satisfecho el fin, las mercancías deberán retornar al extranjero. Tales mercancías conservan su origen extranjero, a menos que se modifique el régimen temporal por el régimen definitivo.

La Ley de la materia, en el artículo 106, define lo que es el régimen de importación temporal, en los siguientes términos:

"Artículo 106. Se entiende por régimen de importación temporal, la entrada al país de mercancías para permanecer en él por tiempo limitado y con una finalidad específica, siempre que retornen al extranjero en el mismo estado (...)"

⁶ CARVAJAL CONTRERAS, MÁXIMO, OP. CIT. PÁGINA 382.

Del artículo en estudio, se desprende que el régimen de importación temporal implica lo siguiente:

- a. La entrada de mercancías para permanecer por tiempo limitado. Tales plazos los determina la Ley Aduanera.
- b. Que las personas que los introduzcan persigan un propósito concreto.
- c. Que las mercancías regresen en el mismo estado en que fueron importadas.

Las consecuencias derivadas de este régimen son las siguientes:

- No se pagarán los impuestos al comercio exterior ni las cuotas compensatorias.
- Se cumplirán las demás obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias y formalidades para el despacho de las mercancías destinadas a éste régimen.
- Las mercancías sujetas a éste régimen no serán objeto de transferencia o enajenación, excepto entre maquiladoras, empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía y empresas de comercio exterior que cuenten con registro de ésta misma dependencia, cuando cumplan con las condiciones que establezca el Reglamento.

De acuerdo con lo anterior y conforme a lo dispuesto por el artículo 106 de la Ley Aduanera, se considera importación temporal de vehículos, su entrada al país para permanecer en él, por tiempo limitado y con una finalidad específica, debiendo ser retornados al extranjero en el mismo estado, dentro de los siguientes plazos.

I. Hasta por seis meses.

a) Tratándose de vehículos de las misiones diplomáticas y consulares extranjeras y de oficinas de sede o representación de organismos internacionales, así como de los funcionarios y empleados del servicio exterior mexicano, para su importación en franquicia diplomática.

Al respecto, el artículo 62 de la Ley Aduanera, en su fracción I, dispone que se podrá autorizar, en los casos en que exista reciprocidad, la importación de vehículos en franquicia cuando pertenezcan a Gobiernos Extranjeros, Embajadores acreditados en el país, Miembros del personal diplomático y consular extranjero que no sean nacionales y a los Funcionarios y empleados del Servicio Mexicano, hayan permanecido en el extranjero cuando menos dos años continuos en el desempeño de comisión oficial, dicha autorización se otorga a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Asimismo, al llevar a cabo la autorización de importación en franquicia de vehículos, se deberán observar los requisitos establecidos en los acuerdos que señalan las reglas en materia de automóviles importados mediante franquicia diplomática de entre los que destacan los publicados el 30 de octubre de 1987 y el 5 de junio de 1992.

Finalmente, el último Acuerdo relativo a la importación de vehículos en franquicia diplomática, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 1998, mediante el cual se establecen los requisitos y procedimientos para importar vehículos en franquicia diplomática, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 62, fracción I y último párrafo de la Ley Aduanera.

El Acuerdo en comento, dispone que los vehículos deberán estar amparados por la factura, carta factura o carta de crédito y deberán, en su caso, además contar con el título de propiedad, el certificado de origen vehicular emitido por la planta productora en el que se establece la primera venta, o el certificado de título.

Asimismo, el artículo 63 de la Ley Aduanera señala que las mercancías importadas al amparo de alguna franquicia no pueden ser enajenadas, ni destinadas a propósitos distintos de los que motivaron el beneficio, y que su enajenación únicamente procederá cuando no se desvirtúen dichos propósitos.

Lo anterior tiene sustento en que derivado de los acuerdos bilaterales y multilaterales, se establecen compromisos en materia de privilegio e inmunidades, que incluyen la autorización para la importación de vehículos, propiedad de las misiones de gobiernos extranjeros, de las oficinas de los organismos internacionales, y de su personal extranjero acreditado en el país, sin el pago de los impuestos que se causen con motivo de su importación.

b) Por mexicanos residentes permanentes en el extranjero.

Para la importación temporal de este tipo de vehículos, es necesario que la importación sea efectuada por mexicanos con residencia permanente en el extranjero o que acrediten estar laborando en el extranjero por más de un año y que se trate de un solo vehículo por cada periodo.

Los vehículos podrán ser conducidos en territorio nacional por el importador, cónyuge, los ascendientes o descendientes, hermanos del importador siempre y cuando sean residentes en el extranjero o por un extranjero con las calidades migratorias indicadas en el inciso a) de la fracción IV del artículo 106 de la Ley Aduanera: turistas, visitantes, visitantes locales y distinguidos, estudiantes, ministros de culto o asociados religiosos, corresponsales e inmigrantes rentistas.

Aunado a lo anterior, cuando el vehículo sea conducido por alguna persona distinta de las autorizadas invariablemente deberá viajar a bordo el propietario del vehículo.

II. Por el plazo que dure la calidad migratoria del extranjero a territorio nacional, incluyendo sus prórrogas

El ingreso de extranjeros a territorio nacional se encuentra regulado por la Ley General de Población, señalando en su numeral 41, las siguientes calidades migratorias: No Inmigrante e Inmigrante.

A su vez, de acuerdo con el artículo 42 de la referida Ley General de Población, el No Inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, que como señalamos líneas arriba, la Ley Aduanera se refiere a los siguientes extranjeros no inmigrantes: turista, visitante, visitantes locales y distinguidos, ministros de culto o asociados religiosos, estudiantes y corresponsales, los cuales reúnen las siguientes características:

a) Turista, con fines de recreo o salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas, no remuneradas ni lucrativas, con temporalidad máxima de seis meses improrrogables.

b) Visitante, para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, siempre que sea lícita y honesta, con autorización para permanecer en el país hasta por un año.

Cuando el extranjero visitante: durante su estancia viva de sus recursos traídos del extranjero, de las rentas que éstos produzcan o de cualquier ingreso proveniente del exterior; su internación tenga como propósito conocer alternativas de inversión o para realizar éstas; se dedique a actividades científicas, técnicas, de asesoría, artísticas, deportivas o similares; se interne para ocupar cargos de confianza, o asistir a asambleas y sesiones de consejos de administración de empresas; podrán concederse hasta cuatro prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples.

c) Ministro de Culto o Asociado Religioso; para ejercer el ministerio de cualquier culto, o para la realización de labores de asistencia social y filantrópicas, que coincidan con los fines de la asociación religiosa a la que pertenezcan, siempre que ésta cuente con registro previo ante la Secretaría de Gobernación y que el extranjero posea, con antelación, el carácter de ministro de culto o de asociado en los términos de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

El permiso se otorgará hasta por un año y podrán concederse hasta cuatro prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples.

d) Estudiante, para iniciar, terminar o perfeccionar estudios en instituciones o planteles educativos oficiales, o incorporados con reconocimiento oficial de validez, o para realizar estudios que no lo requieran, con prórrogas anuales y con autorización para permanecer en el país sólo el tiempo que duren sus estudios y el que sea necesario para obtener la documentación final escolar respectiva, pudiendo ausentarse del país, cada año, hasta por 120 días en total; si estudia en alguna ciudad fronteriza y es residente de localidad limítrofe, no se aplicará la limitación de ausencias señalada.

e) Visitante Distinguido, en casos especiales, de manera excepcional, podrán otorgarse permisos de cortesía para internarse y residir en el país, hasta por seis meses, a investigadores, científicos o humanistas de prestigio internacional, periodistas o a otras personas prominentes. La Secretaría de Gobernación podrá renovar estos permisos cuando lo estime pertinente.

f) Visitantes Locales, las autoridades de Migración podrán autorizar a los extranjeros a que visiten puertos marítimos o ciudades fronterizas sin que su permanencia exceda de tres días.

g) Corresponsal, para realizar actividades propias de la profesión de periodista, para cubrir un evento especial o para su ejercicio temporal, siempre que acredite debidamente su nombramiento o ejercicio de la profesión en los términos que determine la Secretaría de Gobernación.

El permiso se otorgará hasta por un año, y podrán concederse prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples.

Finalmente, el inmigrante es el extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiera la calidad de inmigrado, y dentro de las características de inmigrante se encuentra la de rentista.

El Inmigrante rentista, es aquel extranjero que se interna al país para vivir de sus recursos traídos del extranjero; de los intereses que le produzca la inversión de su capital en certificados, títulos y bonos del Estado o de las instituciones nacionales de crédito u otras que determine la Secretaría de Gobernación o de cualquier ingreso permanente que proceda del exterior. La Secretaría de Gobernación podrá autorizar a los rentistas para que presten servicios como profesores, científicos, investigadores científicos o técnicos, cuando estima que dichas actividades resulten benéficas para el país, de conformidad con lo estipulado por el artículo 48 de la Ley General de Población.

En esa tesitura, los inmigrantes y no inmigrantes que prevé la Ley Aduanera, y que fueron descritos con anterioridad, podrán importar vehículos de procedencia extranjera, por el plazo que dure su calidad migratoria, con la condicionante de que los vehículos sean de su propiedad (a excepción de turistas y visitantes locales) y cuando no sean de su propiedad deberán presentar el documento que acredite la posesión del mismo, conforme al Reglamento de la Ley Aduanera.

Además, el artículo 138 del Reglamento de la Ley Aduanera, dispone que los importadores en comento, deberán presentar la siguiente documentación:

- La documentación que acredite su calidad migratoria, conforme a la legislación aplicable;

- La documentación que acredite la legal propiedad del vehículo o, en su caso, la carta de crédito o carta factura otorgada por la empresa o institución que esté financiando su compra. Cuando se trate de vehículos arrendados, el contrato correspondiente deberá estar a nombre del interesado.

El interesado podrá efectuar el trámite correspondiente, aún y cuando el documento que acredite la propiedad del mismo, se encuentre a nombre de su cónyuge, ascendientes o descendientes.

- Tratándose de vehículos propiedad de personas morales, se requerirá el documento que acredite la relación laboral del interesado con la persona moral;

-La garantía que determine la Secretaría mediante reglas, y

- Declaración bajo protesta de decir verdad, en la que el interesado se comprometa a retornar el vehículo de que se trate dentro del plazo autorizado y a no realizar actos u omisiones que configuren infracciones o delitos por el indebido uso o destino del mismo.

De igual forma, sólo se podrá importar un vehículo, el cual podrá ser conducido en territorio nacional por el importador, su cónyuge, los ascendientes, descendientes o hermanos, aun cuando estos últimos no sean extranjeros, por un extranjero con las calidades migratorias señaladas o por un nacional, siempre que, viaje a bordo del mismo cualquiera de las personas autorizadas para conducir el vehículo.

Por otro lado, el artículo 141 del Reglamento de la Ley en estudio, señala que sólo se podrá efectuar la importación temporal de vehículos que tengan una capacidad máxima de tres y media toneladas de peso.

Resulta congruente con los acuerdos y prácticas internacionales, el que se permita la entrada temporal de vehículos de los turistas que visitan nuestro país.

En caso de los inmigrantes rentistas, que generalmente son personas jubiladas que reciben periódicamente su pensión y viven retirados de nuestro país, ingresando divisas para su manutención con el beneficio económico que conlleva.

III. Hasta por un año.

Las de vehículos de prueba, siempre que la importación se efectúe por un fabricante autorizado, residente en México.

Se consideran vehículos de prueba que pueden importar los fabricantes autorizados, aquellos que se utilicen únicamente para realizar exámenes para medir el buen funcionamiento de vehículos similares al mismo, o de cada una de sus partes, mismos que no deberán tener un uso distinto.⁷

De lo expuesto, podemos señalar que la Ley Aduanera, ha establecido una serie de requisitos y condiciones para la introducción de vehículos de procedencia extranjera, que se destinen a permanecer en forma definitiva, en la franja fronteriza o regiones fronterizas del país, o bien, que se importen bajo el régimen temporal, con la finalidad de impedir que al amparo de dichos regímenes se ocasione perjuicio al fisco federal, al omitir el cumplimiento de los requisitos y regulaciones no arancelarias, así como el pago de los impuestos que les correspondería cubrir, si la importación del vehículo se efectuara al resto del territorio nacional o bajo el régimen definitivo.

⁷ REGLA 3.18.6. DE LA RESOLUCIÓN MISCELÁNEA DE COMERCIO EXTERIOR PARA 2000, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE ABRIL DE 2001.

CAPÍTULO TERCERO.
DE LA FACULTAD DE VERIFICACIÓN DE VEHÍCULOS
DE PROCEDENCIA EXTRANJERA
EN TRÁNSITO.

CAPÍTULO TERCERO.

DE LA FACULTAD DE VERIFICACIÓN DE VEHÍCULOS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA EN TRÁNSITO.

3.1. CONCEPTO DE AUTORIDAD ADUANERA.

En el moderno Estado de Derecho, la actividad de los órganos del Estado se sustenta en el principio de legalidad, que se refiere al hecho de que la autoridad sólo puede realizar válidamente aquellos actos que la ley le permita; es decir, no puede atribuirse facultades que no se encuentren expresamente conferidas en algún ordenamiento jurídico, pues de lo contrario aquellos serían ilegales y violatorios de las garantías individuales de los gobernados.

En efecto, la Constitución, en su artículo 16, ordena que todos los actos dictados por las autoridades del país se emitan dentro de los catálogos de atribuciones o facultades que ella o las leyes les asignan, por lo que si actúan fuera de este marco estarán realizando actos viciados de incompetencia y violatorios del citado precepto.

Refiriéndonos a nuestro tema de estudio, las facultades de comprobación en materia de vehículos de procedencia extranjera, son llevadas a cabo por la autoridad o autoridades aduaneras, las cuales son definidas por el artículo 2º fracción II, de Ley Aduanera, al establecer lo siguiente:

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

I. Secretaría, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

II. Autoridad o autoridades aduaneras, las que de acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría y demás disposiciones aplicables, tienen competencia para ejercer las facultades que esta Ley establece.”

Del precepto legal en estudio, se desprende que el carácter de una autoridad aduanera de ninguna manera depende de la denominación sino esencialmente, de que en algún ordenamiento legal esté prevista la competencia de la autoridad respecto al ejercicio de las facultades que la Ley aduanera establece.

Bajo esa perspectiva, de acuerdo con la Ley Aduanera, se considera autoridad aduanera aquella que de acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y demás disposiciones aplicables tenga competencia para ejercer las facultades que dicha Ley establece.

Sin embargo, como consecuencia, de la desconcentración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, actualmente al Servicio de Administración Tributaria, mediante sus unidades administrativas, entre otras facultades, le corresponde ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, así como de la verificación en tránsito de vehículos de procedencia extranjera.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 90 de la Ley Fundamental, la Administración Pública Federal puede adoptar como medios de estructuración dos formas fundamentales: la centralizada y paraestatal o descentralizada, de acuerdo con la ley que expida el Congreso, la que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

La administración pública paraestatal o descentralizada, "es la técnica de organización de un ente público, que integra una personalidad jurídica a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa." ¹

Por su parte, la administración centralizada se encuentra investida de poder de mando y sus actos llevan implícito el imperio y la coacción, en cuanto pueden imponer unilateralmente su voluntad en ejercicio de sus atribuciones de tutela de los intereses de la colectividad, detentando en exclusiva las funciones del gobierno.

En ese orden de ideas, en la distribución de competencias que de los asuntos administrativos hace entre las diversas Dependencias del Poder Ejecutivo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976 y reformada el 30 de noviembre de 2000, le confiere en el artículo 31 fracciones XI, XII y XIII la materia aduanera a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

¹ SERRA ROJAS, ANDRÉS, "DERECHO ADMINISTRATIVO", PORRÚA, TOMO I, MÉXICO, 1979 , PÁGINA 489.

En los términos de la fracción XI, citada, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la facultad de cobrar las contribuciones, productos y aprovechamientos federales, igualmente, con fundamento en esa fracción compete a la misma Secretaría vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales que establezcan esas cargas tributarias, disposición que le otorga competencia para llevar a cabo las funciones de inspección y comprobación establecidas en los diversos ordenamientos fiscales.

En la fracción XII del artículo 31, en comento, contiene la atribución de dirigir y organizar los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera, antes Policía Fiscal de la Federación, a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1999, dicha facultad es realmente la substancial para afirmar que la materia aduanera se encuentra asignada a dicha Secretaría.

Por último, compete a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, representar el interés de la Federación en controversias fiscales, de conformidad con el numeral 131, fracción XIII de la citada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Pero ante la imposibilidad material de que el Secretario del ramo se ocupe personalmente de todos los asuntos encomendados a la dependencia a su cargo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en sus artículos 14, 16 y 18 dispone que los Secretarios de Estado se auxiliarán y podrán delegar facultades, excepto cuando la ley disponga que son indelegables, en los funcionarios que señale el Reglamento Interior de cada Secretaría, el que establecerá las unidades administrativas y sus atribuciones que la conforman y que será expedido por el Presidente de la República.

A su vez, la misma Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, prescribe que para la mayor eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, las cuales deben tener el carácter de ley o reglamento, en virtud de que las normas específicas que asignan y delimitan la competencia de cada órgano de la Administración solamente pueden surgir de una disposición legal o reglamentaria.

Por contraposición a la descentralización administrativa, en la que, según señala Serra Rojas, "se crean personas morales, a las cuales se les transfiere una cierta competencia", en la desconcentración "no se crean personas morales, sino que a un órgano se le asigna determinada competencia, sin que se rompan los vínculos jerárquicos"²

Este es el fundamento legal y doctrinario sobre el que descansa la creación del Servicio de Administración Tributaria como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En efecto, mediante el "Decreto por el que se Expiden Nuevas Leyes Fiscales y se Modifican Otras" publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 15 de diciembre de 1996, vigente a partir del 1° de julio de 1997, surgió la desconcentración tributaria y entró en funciones el Servicio de Administración Tributaria como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el carácter de autoridad fiscal y aduanera, con las atribuciones y facultades que le confiere la Ley del Servicio de Administración Tributaria y su respectivo Reglamento Interno.

La mencionada Ley del Servicio de Administración Tributaria, establece como facultad de dicho órgano, en su artículo 7° fracción VII, la siguiente:

"Artículo 7.-El Servicio de Administración Tributaria tendrá las atribuciones siguientes: (...)

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.

Asimismo, en su artículo Tercero Transitorio señala: *las referencias que se hacen y atribuciones que se otorgan en otras leyes, reglamentos y demás disposiciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o a cualquiera de sus unidades administrativas, se entenderán hechas al Servicio de Administración Tributaria cuando se trate de atribuciones vinculadas con la materia objeto de la presente Ley, su reglamento interior o cualquier otra disposición jurídica que emane de ellas.*

² SERRA ROJAS, ANDRÉS, OP. CIT. PAGINA 501.

Por ende, las facultades de determinación, liquidación y recaudación de contribuciones, productos, aprovechamientos y accesorios federales así como la vigilancia y aseguramiento del debido cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras y el ejercicio de las facultades de comprobación previstas en dichas disposiciones que le son atribuidas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se encuentran conferidas a su órgano desconcentrado, es decir, al Servicio de Administración Tributaria, de acuerdo con su Reglamento Interior.

3.2. FACULTADES DE COMPROBACIÓN EN MATERIA DE VEHÍCULOS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA.

En opinión del jurista Roberto Álvarez, citado por el maestro Raúl Rodríguez Lobato, *"las facultades de comprobación en forma inmediata persiguen la creación de sensación de riesgo en el contribuyente incumplido, a fin de inducirlo a cumplir cabalmente con sus obligaciones para no tener que afrontar situaciones gravosas derivadas del incumplimiento; y en forma mediata buscan alentar el cumplimiento de las obligaciones fiscales del contribuyente."*³

De esta forma, toda autoridad fiscal requiere de facultades para poder verificar si lo declarado por los contribuyentes por concepto de contribuciones a su cargo son las correctas, o bien, para cerciorarse de que el debido cumplimiento de todas las obligaciones a cargo de ellos son satisfechas en los términos de la legislación tributaria en vigor.

Ahora bien, conforme a lo dispuesto por el artículo 144, fracción III de la Ley Aduanera, la autoridad aduanera tiene la facultad de comprobar que las importaciones y exportaciones de mercancías y pago de las contribuciones, cuotas compensatorias y derechos causados se realicen conforme a la ley.

Así también, en el artículo 42 del Código Fiscal de la Federación, de aplicación supletoria en materia aduanera, de conformidad con el artículo 1º de la Ley Aduanera, se establecen las facultades de comprobación que se le otorgan a las autoridades fiscales y aduaneras, para cerciorarse de que se han acatado las disposiciones legales, las cuales se han ido ampliando a medida que va avanzando la doctrina sobre el comportamiento del contribuyente o nuevos métodos o sistemas que tienden a lograr un mejor comportamiento de parte de éstos en las obligaciones que se le imponen, facultades que son un proceder discrecional de la

³ RODRÍGUEZ LOBATO, RAÚL. "DERECHO FISCAL", OXFORD UNIVERSITY PRESS, SEGUNDA EDICIÓN, MÉXICO, 2000, PÁGINA 213.

autoridad, las cuales deben ajustarse a las disposiciones aplicables que delimiten su actuación, para lo cual la autoridad aduanera, podrá revisar pedimentos o glosa; rectificar los errores aritméticos que en ellos advierta; requerir la exhibición de documentos y la rendición de informes; practicar visitas domiciliarias y verificar físicamente bienes de importación y exportación.

Por lo tanto, a continuación se procederán a analizar las facultades de comprobación relacionadas con nuestro tema en estudio, previstas en la Ley Aduanera, así como en el Código Fiscal de la Federación.

A) El Reconocimiento aduanero.

El reconocimiento aduanero, se encuentra establecido en el artículo 44 de la Ley Aduanera, que consiste en el examen de las mercancías de importación o de exportación, así como de sus muestras para que la autoridad se allegue de ciertos elementos que la ayuden a precisar la veracidad de lo declarado respecto de ciertos conceptos.

La Ley Aduanera señala unidades de medida, volumen y de otros elementos, que deben ser considerados por la autoridad aduanera, así como también debe tomarse en cuenta la descripción de la mercancía, de acuerdo con su naturaleza, estado origen y otras características o elementos de las mercancías.

Es primordial precisar el origen de las mercancías, sobre todo ahora que México ha celebrado múltiples tratados de carácter comercial con varios países y también con ciertos organismos; por ejemplo, el celebrado con los Estados Unidos de América y con Canadá: el Tratado Trilateral de Libre Comercio; de igual forma Tratados Comerciales con diversos países de Centro y Sudamérica; igualmente con los países de Europa. Tratados donde se toma en consideración el origen de la mercancía para determinar si una mercancía al ser importada, paga una cantidad por concepto de impuesto o si está reducido el arancel y en lugar de pagar 50, pagará 20 ó pagará 10%, respecto de su valor, o en algunos casos y de acuerdo con los propios tratados, si la mercancía está exenta del pago del gravamen.

Como vemos, a efecto de fijar el gravamen a que se encuentra afecta la mercancía sujeta a importación o exportación, es elemental precisar cuál es el origen de la mercancía, no tanto la procedencia, dado que no interesa si el producto fue importado directamente de los Estados Unidos de América, sino cuál es el lugar de origen, es decir, el país en donde se elaboró o se fabricó el bien de

que se trate; también resulta primordial para el reconocimiento aduanero, que se establezca en el supuesto de que así proceda, algunos elementos o datos que permitan identificar la mercancía, por ejemplo, hay algunas mercancías que se importan perfectamente por su serie, registro, marca o modelo.

En este caso habrá que observar estos elementos en los documentos de importación que se acompañen a la operación aduanera correspondiente; así, por ejemplo, en una importación de un vehículo deben describirse las características del bien, para contar con los elementos que permitan diferenciar el bien de otros distintos, puede ser el número de serie, el registro, la marca, entre otros.

Estos elementos van a permitirle al verificador, así como al agente aduanal que actúa en representación legal del importador y al servidor público de la aduana realizar el despacho de las mercancías, reconociéndolas y en esa virtud importar definitivamente el vehículo de que se trate. Esto es por lo que se refiere al primer reconocimiento o reconocimiento único.

B) Segundo Reconocimiento.

El segundo reconocimiento consiste en verificar por segunda ocasión las mercancías para precisar si lo manifestado por el importador o por el exportador es correcto, con relación a los conceptos a que se refiere y se contrae el primer reconocimiento.

La Ley Aduanera y su Reglamento describen paso a paso cómo se verifica y se realiza, el segundo reconocimiento, en primer lugar se alude a las mercancías que son materia de la importación, presentándose ante la autoridad aduanera las mercancías acompañadas de la documentación correspondiente, del pedimento de importación, de la factura comercial, y de los documentos que se exigen en la propia Ley Aduanera.

Se presenta el pedimento de importación, que es el documento de la declaración de la mercancía, que viene a hacer las veces de la declaración provisional o del ejercicio respecto de otros impuestos; en él se va a describir la mercancía, proporcionando las características de las mismas y se acompañan los documentos correspondientes; también se deben acompañar aquellos referentes a regulaciones y restricciones no arancelarias, por ejemplo, el permiso de importación de la autoridad competente, el permiso de importación, por ejemplo, de la Secretaría de Economía, de la Secretaría de la Defensa Nacional, de la Secretaría de Salud y de diversas dependencias que otorgan autorización para la importación de los bienes de que se trate.

Al presentar la mercancía el pedimento de importación y haber cubierto los gravámenes correspondientes, el importador debe haber pagado los impuestos al comercio exterior requeridos por este tipo de operaciones aduaneras. Una vez realizado esto, se activará el "mecanismo de selección automatizado", normalmente conocido como "semáforo fiscal".

Anteriormente al año 2000 se hablaba en la ley del mecanismo de selección aleatoria, esto significaba que se dejaba a la suerte el determinar, al momento de accionar el mecanismo si iba a aparecer el semáforo en color rojo o en color verde y si salía éste se permitía la introducción de mercancías sin ninguna molestia para el importador o para el pasajero en viajes internacionales.

Al momento de activar el mecanismo de selección aleatoria, si le tocaba a la persona semáforo verde, no había problema y no se había ningún trámite aparte de los mencionados, permitiéndose entonces la importación o la exportación de las mercancías, o de los bienes que trajera consigo el pasajero de viajes internacionales, si le correspondía por suerte, el color rojo, en este caso tenía que someterse al reconocimiento por parte de la autoridad aduanera.

De esta forma, si el importador directamente o a través de su representante legal, que sería el agente aduanal o su empleado autorizado, accionaba el mecanismo derivando en la luz verde, se le permitía la libre circulación sin detenerlo para nada, iba a considerarse mercancía nacionalizada o mercancía mexicana, pues ya se había practicado el desaduanamiento de las mercancías, sin revisión alguna por parte de la autoridad; si le tocaba el semáforo en color rojo, en este caso también derivado de la suerte, tenía que someterse al reconocimiento aduanero.

Este semáforo no ha desaparecido, permanece a la fecha, sin embargo ya no se deja a la suerte determinar si aparece el color rojo o el color verde, sino que ahora son mecanismos o computarizados que van a determinar en qué casos y bajo qué supuestos, de acuerdo con los programas que se hayan elaborado por la aduana, al horario, a las mercancías y a distintos supuestos, al momento de accionar el mecanismo, puede resultar el color rojo o el color verde.

Existe la posibilidad de que en algunas aduanas, por su volumen de operaciones y si su infraestructura lo permite, que sean objeto de activación por segunda ocasión, el mecanismo de selección automatizado, siendo la Secretaría de Hacienda la que a través de reglas generales de vigencia anual la que va a determinar en qué casos y respecto de qué aduanas se deba accionar por segunda ocasión el mecanismo de selección automatizado.

Este mecanismo encuentra su fundamento en el artículo 43 de la Ley Aduanera, mismo que se ejecuta cuando el vehículo pretenda ser importado de manera temporal o definitiva hacia México, mediante un pedimento, puesto que todos tienen que ser introducidos con su pedimento respectivo y por la Aduana.

También se someten a este mecanismo los vehículos terrestres a la hora de cruzar la línea divisorio internacional de México con los países vecinos del Norte y Sur, o en el caso de que los vehículos crucen la franja fronteriza o zona libre del país hacia el interior del país, de acuerdo con el artículo 140 de la Ley Aduanera.

Sin embargo, sólo se reconocen física y documentalmente un promedio de 10% de las operaciones diarias, el resto al ser desaduanamiento libre, físicamente no son revisados por aduanas, pero documentalmente puede revisárseles en el departamento de contabilidad y glosa o mediante alguna otra facultad de comprobación.

Por otro lado, el legislador plasmó en la Ley Aduanera que un primer y segundo reconocimiento, no limitan las facultades de comprobación de la autoridad aduanera, de acuerdo con el artículo 43 penúltimo párrafo, parte primera del citado ordenamiento, el cual dispone que: *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.*

C) Revisiones de Gabinete.

Otra de las modalidades por medio de la cual se puede verificar el cumplimiento de los contribuyentes en sus obligaciones fiscales y aduaneras, es la llamada revisión de gabinete, que se inicia mediante un oficio de solicitud de información o documentación, que debe reunir los requisitos previstos en los artículos 14 y 16 de Nuestra Maga, así como los numerales 38, 42 fracción II, 42-A y 48 del Código Fiscal de la Federación.

En materia de verificación de vehículos de procedencia extranjera, se puede solicitar a los Agentes Aduanales, empresas autorizadas para importar vehículos usados en la franja fronteriza u otras zonas del país o a los importadores de vehículos, que proporcionen los documentos que las autoridades aduaneras les requieran.

ESTA FOLIO NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Se pueden solicitar los pedimentos, facturas, constancias de regularización, o cualquier documento que la autoridad considere necesario para cerciorarse de la correcta importación de los vehículos, y derivado de la revisión documental y verificar con la serie de vehículo, podrá determinar si la mercancía declarada corresponde al año, modelo, línea, tipo, autorizado para importarse y que coincida con el Decreto vehicular correspondiente.

Asimismo, los documentos e informes a que se refiere esta facultad pueden ser para verificar el uso que se les haya dado a las mencionadas mercancías para vigilar el cumplimiento del artículo 63 de la Ley Aduanera, que dispone que las mercancías importadas al amparo de alguna franquicia, exención o estímulo no podrán ser enajenadas ni destinadas a usos distintos de los que motivaron el beneficio.

D) Visitas domiciliarias.

Otra facultad de comprobación, que es motivo de grandes controversias y problemáticas por parte de los contribuyentes frente a la autoridad administrativa, son las visitas domiciliarias, siendo una de las facultades de comprobación con que cuenta para verificar que el contribuyente, el responsable solidario o el tercero, con él relacionado, ha observado respecto de documentos y mercancías, lo que dispone la ley.

Así, las visitas domiciliarias fiscales, constituyen un conjunto de hechos, actos y formalidades que efectúan las autoridades administrativas, en el domicilio, papeles y otros bienes de los gobernados, con el fin de investigar, vigilar y comprobar el cumplimiento o incumplimiento de sus obligaciones tributarias.

Esta atribución de la autoridad hacendaria está sujeta a un rígido sistema constitucional y legal que busca garantizar y proteger el domicilio del contribuyente.

En efecto, los artículos 16 Constitucional y 43, 44, 45, 46, 46-A y 47 del Código Fiscal Federal, regulan detalladamente todos los pormenores de dichas visitas, como son: los requisitos de la orden de visita, lugar en que habrá de practicarse; identificación de visitantes; designación de testigos; obligaciones de los visitados; levantamientos de actas parciales, última parcial y final; los requisitos constitucionales y legales que deben reunir dichas actas; el plazo para concluir dichas visitas y las causas de terminación anticipada.

Es importante mencionar que conforme con esos preceptos legales los hechos asentados en las actas se tendrán por consentidos si el visitado no presenta las pruebas que los desvirtúen antes del cierre del acta final.

Por ende, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional, en relación, con los diversos 144 fracciones II, VII, IX, XVI y XXX, artículo 155 de la Ley Aduanera y 42 fracción III, del Código Fiscal de la Federación, la autoridad aduanera a través de las visitas domiciliarias va a constatar (para efectos de nuestro tema) si el Agente Aduanal, el importador sea persona física o moral o el poseedor o tenedor de los vehículos extranjeros cumplieron con todos los requisitos para la correcta importación de estos.

E) Recabar de funcionarios y empleados públicos informes y datos relacionados o conocidos con motivo del ejercicio de sus funciones.

De esta atribución nace la obligación de los demás servidores públicos de proporcionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los documentos e informes que posean o conozcan cuando ella lo solicite.

Además, por medio de esta facultad, la autoridad aduanera puede solicitar informes con los países con los que se haya celebrado un Tratado de intercambio de información fiscal y aduanera, sobre las características que se importen a territorio nacional, el fundamento legal de dicha atribución se establece en los artículos 14, 16 y 133 Constitucionales, 46-A del Código Fiscal de la Federación, en relación con los diversos 1°, 144 fracción IV, de la Ley de Aduanera.

En efecto, de conformidad con el numeral 144 fracción IV, se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la facultad de 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.

3.3. LA FACULTAD DE VERIFICACIÓN DE VEHÍCULOS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA EN TRÁNSITO.

En virtud de que México cuenta con una economía de nivel muy por abajo en comparación con los países vecinos del Norte, en particular los Estados Unidos de América y Canadá, con los que tiene tratados de intercambio comercial y debido a la escasa fuente de trabajo y la mal remuneración a éste, ocasionando una gran pobreza entre los mexicanos, provoca que una gran demanda de nacionales emigren a otros países, siendo los de mayor atracción por su cercanía los ya citados con antelación.

Lo anterior es un hecho que día a día se va incrementando, razón por la cual nuestros connacionales al retornar a México y a sabiendas de que los vehículos que se comercializan en nuestro país son de un valor adquisitivo superior a los que se adquieren en el extranjero, traen consigo vehículos extranjeros de diversos tipos y modelos, mismos que son ingresados a territorio nacional, bajo autorización aduanal como importación temporal y por tiempo limitado.

Sin embargo, los mexicanos que trabajan en el extranjero concientes de su inseguro retorno al país ajeno, toman la iniciativa de no retornar estas unidades automotrices a su lugar de procedencia, sea con el ánimo de comercializarlos en nuestro país o de conservarlo como parte de su patrimonio.

Estas son sólo algunas razones por las que en infinidad de casos y con frecuencia se encuentran en territorio mexicano, no solamente en la Ciudad de México, sino también en ciudades importantes como Guadalajara, Monterrey, Veracruz, Toluca y, desde luego, todo lo que es la zona fronteriza, vehículos irregulares de procedencia extranjera que aparentemente acreditan su introducción de manera legal a territorio nacional; y que incluso México sirve de trampolín para que personas que radican en los países del Norte puedan llevar esta clase de vehículos a países como Guatemala y El Salvador.

Pero a su vez esta situación provoca que al comercializar este tipo de vehículos en territorio nacional sea a un costo menor que los nacionales, y en forma paralela provoca un desequilibrio económico entre las grandes empresas automotrices nacionales importantes, generadoras de fuentes de trabajo.

Es tal el número de estos vehículos que se encuentran en nuestro país infringiendo las disposiciones legales en materia aduanera que se han convertido en un problema político, social y económico, provocando que el Gobierno Federal en diversas ocasiones haya tomado la decisión de regularizar su estancia en el país, sin valorar debidamente el impacto económico que recaera sobre la industrial automotriz en nuestro país.

Ante esa situación, dentro de las facultades de comprobación el legislador considera en un apartado distinto y por separado, la verificación de mercancías durante su transporte, en el artículo 42, fracción VI del Código Fiscal de la Federación, de aplicación supletoria por mandato del artículo 1º de la Ley Aduanera.

Asimismo, la facultad para verificar los vehículos de procedencia extranjera en tránsito, se encuentra también regulada en los artículos 144 fracción XI, 146 y 147 de la Ley Aduanera, preceptos que ordenan que las mercancías de importación y las nacionales deberán ampararse durante su transporte, atribuciones que podemos describir de la siguiente forma:

- a. Ordenar y verificar la legal importación, tenencia o estancia de los vehículos de procedencia extranjera, en tránsito.
- b. Embargar precautoriamente dichos vehículos cuando no se acredite plenamente lo anterior, y en consecuencia;
- c. Llevar a cabo el procedimiento administrativo previsto por los artículos 150 y 153 de la Ley Aduanera.
- d. Determinar en cantidad líquida los impuestos correspondientes, de conformidad con la fracción XV del artículo 144 de la Ley Aduanera.
- e. Imponer las sanciones que correspondan, conforme a la fracción XVI del numeral 144 de la Ley Aduanera en comento.

Lo anterior es así, toda vez que si las autoridades sólo estuvieran facultadas para realizar actos de molestia mediante la orden de cateo y las visitas domiciliarias, se limitarían sus probabilidades de verificar el correcto cumplimiento de las obligaciones que se establecen para los sujetos del comercio exterior, principalmente en materia vehicular.

En qué forma se presenta este supuesto: cuando la autoridad hacendaria, a través de su ejercicio, determina que es necesario verificar que los vehículos de procedencia extranjera se encuentren correctamente en territorio nacional, así será la autoridad aduanera, la que determine a través de operativos si algún vehículo de procedencia extranjera, por ejemplo, un automóvil fabricado en Estados Unidos de América, se encuentra ilegalmente en territorio nacional, en este caso siguiendo las regulaciones a las que se hizo referencia en el Capítulo Segundo de este trabajo, determina si la documentación que ampara ese vehículo es correcta y legal.

3.3.1. AUTORIDADES ADUANERAS FACULTADAS PARA VERIFICAR LOS VEHÍCULOS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA EN TRÁNSITO.

Una vez analizadas, las facultades de comprobación con las que cuenta la autoridad aduanera para confirmar la legal estancia de los vehículos de procedencia extranjera en territorio nacional, podemos afirmar que la verificación en tránsito de los vehículos de procedencia extranjera, es el mecanismo masivo aplicado actualmente por la autoridad fiscal para comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia de importaciones e internaciones de los vehículos que señala la Ley Aduanera, ya sea en puntos de revisión como las aduanas, en las garitas de salida entre los límites de las zonas fronterizas o zonas libres del país con el interior del país; en carreteras Estatales o Federales o simplemente en las ciudades.

Es por ello, que en este apartado nos ocuparemos de analizar cuáles son las unidades administrativas que conforme al Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, se encuentran facultadas para llevar a cabo éste tipo de verificación.

El Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, como su nombre lo indica, regula lo relativo a la organización y competencia dentro del Servicio de Administración Tributaria, el cual para el debido cumplimiento de sus atribuciones legales, se auxilia de sus Unidades Administrativas, entre las cuales existen algunas que tienen asignadas funciones que se encuentran íntimamente ligadas con las facultades en materia de vehículos de procedencia extranjera.

La última reforma del referido Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 22 de marzo de 2001 y que entró en vigor a partir del día siguiente al de su publicación.

La estructura orgánica del Servicio de Administración Tributaria que contempla el Reglamento en vigor, es la siguiente:

- El Presidente del Servicio de Administración Tributaria.
- Unidades Administrativas Centrales.
- Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera.
- Administración General de Tecnología de la Información.
- Administración General de Asistencia al Contribuyente.
- Administración General de Grandes Contribuyentes.
- Administración General de Recaudación.
- Administración General de Auditoría Fiscal Federal.
- Administración General Jurídica.
- Administración General de Aduanas.
- Administración General de Innovación y Calidad.
- Administración General de Evaluación.
- Administración General del Destino de Bienes de comercio Exterior Propiedad del Fisco Federal.
- Unidades Administrativas Regionales.
- Administraciones Locales y Aduanas.
- Administraciones Regionales de Evaluación.

Recapitulando, de conformidad con el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, vigente, las unidades administrativas facultadas para ejercer las facultades de comprobación en materia de vehículos de procedencia extranjera en tránsito, son las siguientes:

a) La Administración General de Grandes Contribuyentes.

Se crea formalmente en el artículo 17 y su competencia se encuentra prevista en su Apartado A, que se componen de facultades de otras administraciones centrales regionales y locales, agrupadas en una sola dependencia para atender a los grandes contribuyentes que se mencionan en su Apartado B, entre los que figuran la Federación, los Estados y el Distrito Federal, los municipios, los organismos descentralizados, las instituciones y organizaciones de crédito, los partidos políticos, las sociedades mercantiles controladoras y controladas y otros criterios más, que permiten apreciar que efectivamente se trata de grandes contribuyentes.

Las facultades para verificar la legal estancia en el país de vehículos de procedencia extranjera, declarar en el ejercicio de sus atribuciones cuando proceda, que este tipo de mercancía pasa a propiedad del Fisco Federal, así como, tramitar y resolver los procedimientos aduaneros que se deriven del

ejercicio sus facultades de comprobación y determinar los créditos fiscales que resulten a cargo de los contribuyentes, responsables solidarios, productores o exportadores y demás obligados; se encuentran previstas, en las fracciones XXXII, XXXVI, XLI, del referido artículo 17, Aparado A del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria en vigor.

b) La Administración General de Auditoría Fiscal Federal.

En cuanto toca a las atribuciones de esta unidad administrativa, aparecen en el artículo 23 fracción I, del citado Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, la cual se encuentra encargada de establecer la política y los programas que deben seguir las unidades administrativas que le sean adscritas, así como las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal y las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas, en las materias de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales, inclusive las aduanales.

Pero, particularmente en la fracción VII, del artículo 23 del Reglamento Interior en comento, la facultad para verificación de vehículos de procedencia extranjera, al señalar lo siguiente:

"Artículo 23. Compete a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal:

VII. Ordenar y practicar (...) la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, incluso la referente a vehículos de procedencia extranjera y de aeronaves y de embarcaciones; declarar en el ejercicio de sus atribuciones, que las mercancías, vehículos embarcaciones o aeronaves pasan a propiedad del Fisco Federal; tramitar y resolver los procedimientos aduaneros que se deriven del ejercicio de sus facultades de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales (...)"

Asimismo, en la fracción XII, se le otorgan la facultad para ordenar y practicar el embargo de mercancías de comercio exterior en los supuestos que establece la Ley Aduanera, cuando no se acredite su legal importación, tenencia o estancia en el país.

De igual forma, con fundamento en las fracciones XIX y XXII del artículo 23 del Reglamento Interior en comento, podrá determinar los impuestos y sus accesorios de carácter federal; e imponer las sanciones por infracción a las disposiciones aduaneras que rigen las materias de su competencia.

c) Las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal.

El artículo 25 del ordenamiento reglamentario en estudio, determina la competencia de las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal que dependen de la Administración General de Auditoría Fiscal, entre las cuales destacan las fracciones VII, XII, XIX, XXII del citado artículo 23, que anteriormente analizamos.

d) La Administración General de Aduanas.

El artículo 29 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, en vigor, regula la competencia de la Administración General de Aduanas, entre cuyas facultades cabe resaltar las siguientes:

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, (fracción I).

Emitir la orden y realizar la verificación en tránsito de vehículos de procedencia extranjera; efectuar el embargo precautorio del mismo; remitir en los plazos señalados en la legislación aduanera las actas a la autoridad competente o, en su caso, tramitar y resolver los procedimientos administrativos en materia aduanera. (fracciones XI y XII).

Intervenir en la recuperación en el extranjero de vehículos nacionales o nacionalizadas objeto de robo o de disposición ilícita, en los términos de las leyes y de los convenios internacionales celebrados en esta materia, expedir las constancias que sean necesarias y proporcionar la documentación e informes que sean requeridos por las autoridades consulares mexicanas que formulen la solicitud respectiva; (fracción XVIII).

Aplicar la legislación aduanera y los convenios internacionales para la devolución de los vehículos 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; y notificar a las autoridades del país de procedencia, en los términos del convenio internacional correspondiente, la localización de los vehículos de robo u objeto de disposición ilícita, así como devolverlo cuando proceda. (fracción XVIII).

e) Aduanas.

Por su parte, de conformidad con el artículo 31 del Reglamento Interior en comento, señala que compete a las Aduanas, dentro de la circunscripción territorial que a cada una corresponda, ejercer las facultades, establecidas en las fracciones XI y XVIII, es decir, ordenar y verificar los vehículos de procedencia extranjera en tránsito, aplicar la legislación aduanera y los convenios internacionales para la devolución de vehículos robados.

Actualmente, existen 48 Aduanas, de las cuales 21 son aduanas fronterizas, 8 son aduanas interiores, 17 son aduanas marítimas y 2 aéreas, mismas que se encuentran localizadas por todo el territorial nacional, de conformidad con el Apartado C del referido Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de marzo de 2001, las cuales a continuación se describen:

- Aduana de Agua Prieta, ubicada en Agua Prieta, Sonora.
- Aduana de Ensenada, ubicada en Ensenada, Baja California.
- Aduana de Guaymas, ubicada en Guaymas, Sonora.
- Aduana de La Paz, ubicada en La Paz, Baja California Sur.
- Aduana de Mazatlán, ubicada en Mazatlán, Sinaloa.
- Aduana de Mexicali, ubicada en Mexicali, Baja California.
- Aduana de Naco, ubicada en Naco, Sonora.
- Aduana de Nogales, ubicada en Nogales, Sonora.
- Aduana de San Luis Río Colorado, ubicada en San Luis Río Colorado, Sonora.
- Aduana de Sonoyta, ubicada en Plutarco Elías Calles, Sonora.
- Aduana de Tecate, ubicada en Tecate, Baja California.
- Aduana de Tijuana, ubicada en Tijuana, Baja California.
- Aduana de Ciudad Acuña, ubicada en Ciudad Acuña, Coahuila.
- Aduana de Chihuahua, ubicada en Chihuahua, Chihuahua.
- Aduana de Puerto Palomas, ubicada en Ascención, Chihuahua.
- Aduana de Ciudad Juárez, ubicada en Ciudad Juárez, Chihuahua.
- Aduana de Ojinaga, ubicada en Ojinaga, Chihuahua.
- Aduana de Piedras Negras, ubicada en Piedras Negras, Coahuila.
- Aduana de Torreón, ubicada en Torreón, Coahuila.
- Aduana de Colombia, ubicada en Colombia, Nuevo León.
- Aduana de Monterrey, ubicada en Mariano Escobedo, Nuevo León.
- Aduana de Matamoros, ubicada en Matamoros, Tamaulipas.

- Aduana de Ciudad Miguel Alemán, ubicada en Ciudad Miguel Alemán, Tamaulipas.
- Aduana de Nuevo Laredo, ubicada en Nuevo Laredo, Tamaulipas.
- Aduana de Ciudad Reynosa, ubicada en Ciudad Reynosa, Tamaulipas.
- Aduana de Tampico, ubicada en Tampico, Tamaulipas.
- Aduana de Tuxpan, ubicada en Tuxpan, Veracruz.
- Aduana de Aguascalientes, ubicada en Aguascalientes, Aguascalientes.
- Aduana de Guadalajara, ubicada en Tlajomulco, Jalisco.
- Aduana de Manzanillo, ubicada en Manzanillo, Colima.
- Aduana de Lázaro Cárdenas, ubicada en Lázaro Cárdenas, Michoacán.
- Aduana de Querétaro, ubicada en Querétaro, Querétaro.
- Aduana de Toluca, ubicada en Toluca, Estado de México.
- Aduana de Acapulco, ubicada en Acapulco, Guerrero.
- Aduana de Coatzacoalcos, ubicada en Coatzacoalcos, Veracruz.
- Aduana de Puebla, ubicada en Puebla, Puebla.
- Aduana de Veracruz, ubicada en Veracruz, Veracruz.
- Aduana de Cancún, ubicada en Cancún, Quintana Roo.
- Aduana de Ciudad del Carmen, ubicada en Ciudad del Carmen, Campeche.
- Aduana de Ciudad Hidalgo, ubicada en Ciudad Hidalgo, Chiapas.
- Aduana de Progreso, ubicada en Progreso, Yucatán.
- Aduana de Subteniente López, ubicada en Subteniente López, Quintana Roo.
- Aduana de Salina Cruz, ubicada en Salina Cruz, Oaxaca.
- Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, ubicada en el -
Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.
- Aduana de México, ubicada en México, Distrito Federal.
- Aduana de Altamira, ubicada en Altamira, Tamaulipas.
- Aduana de Ciudad Camargo, ubicada en Ciudad Camargo, Tamaulipas
- Aduana de Dos bocas, con sede en Paraíso, Tabasco.

La Aduana de Dos Bocas, dependiente de la Administración General de Aduanas, inició sus funciones a partir del día siguiente de la publicación del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, en vigor.

Las Administraciones ejercerán sus facultades dentro del ámbito territorial que les corresponda, de conformidad con lo ordenado en el Acuerdo que señala el nombre, sede, circunscripción territorial de las Unidades Administrativas del Servicio de Administración Tributaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de agosto de 2000, en relación con lo dispuesto en el artículo Octavo Transitorio del Reglamento Interior de dicho órgano desconcentrado, publicado en el referido Diario Oficial del 22 de marzo de 2001. El citado acuerdo, ha sido reformado el 23 de agosto de y 25 de septiembre del año 2001, respecto de la circunscripción territorial de determinadas Unidades Administrativas.

En la práctica, básicamente la Administración General de Auditoría Fiscal Federal y las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal, a través de la implementación de operativos, llevan a cabo la verificación de la legal estancia de los vehículos extranjeros que transitan en territorio nacional, iniciando el procedimiento administrativo en materia aduanera en relación aquellos que no comprueben su legal internación, y, en su caso, emiten la resolución determinativa del crédito fiscal correspondiente y los bienes que pasan a propiedad del fisco federal.

Por último, de acuerdo a los artículos 13 y 14 de la Ley de Coordinación Fiscal, los Convenios que celebra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con las entidades Federativas y Municipios en materia de fiscalización, les atribuye el carácter de Autoridades Fiscales Federales y facultades para verificar la correcta importación, estancia o tenencia de vehículos de procedencia extranjera.

3.3.2. DEL PROCEDIMIENTO DE VERIFICACIÓN DE VEHÍCULOS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA EN TRÁNSITO.

Como hemos precisado la verificación de la legal estancia de los vehículos de procedencia extranjera en tránsito como una facultad de comprobación, se encuentra regulada por la Ley Aduanera y en forma supletoria, por el Código Fiscal de la Federación.

En la práctica, la autoridad al organizar este tipo de actos de verificación, enfoca su atención principalmente en la revisión de vehículos deportivos y de lujo en forma secundaria a los que prestan servicio público de carga y transporte de pasajeros.

El personal adscrito a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal a través de la Administración Central de Comercio Exterior, lleva a cabo la Verificación de Vehículos de procedencia extranjera en tránsito, a lo largo del territorio nacional en forma conjunta con las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal, en forma independiente dentro de la circunscripción territorial que les corresponde y conforme a las facultades que les son conferidas

Asimismo, en éste tipo de operativos vehiculares, interviene la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera, antes Policía Fiscal Federal, en apoyo a las referidas autoridades aduaneras, a fin de resguardar el orden y seguridad del personal actuante y para ejercer presencia fiscal.

Ahora bien, el artículo 146 de la Ley Aduanera, establece los documentos que amparan la legal tenencia, transporte o manejo de mercancías extranjeras, a saber y son las siguientes:

I. Documentación aduanera que acredite su legal importación. Tratándose de la enajenación de vehículos importados en definitiva, el importador deberá entregar el pedimento de importación al adquirente. En enajenaciones posteriores, el adquirente deberá exigir dicho pedimento y conservarlo para acreditar la legal estancia del vehículo en el país.

II. Nota de venta expedida por la autoridad fiscal federal o la documentación que acredite la entrega de las mercancías por parte de la Secretaría.

III. Factura expedida por empresario establecido e inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes, la cual deberá reunir los requisitos de comprobantes fiscales previstos en el artículo 29-A del Código Fiscal de la Federación.

De igual manera el artículo 147 de la Ley comentada prescribe que las mercancías nacionales que sean transportadas dentro de la franja o región fronteriza del país, deberán ampararse en la forma siguiente:

- Las de exportación prohibida o restringida que sean conducidas hacia los litorales o fronteras, con los pedidos, factura, contratos y otros documentos comerciales que acrediten que serán destinadas a dichas zonas, o con los permisos de exportación correspondientes.

- Las confundibles con las extranjeras que sean transportadas hacia el interior del país, con las marcas registradas en México que ostenten, o con las facturas o notas de remisión expedidas por empresarios inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes, si reúnen los requisitos señalados por las disposiciones fiscales.

El primer paso que tienen que dar las autoridades aduaneras en lo que respecta a los vehículos de procedencia extranjera, es verificar la legal procedencia de los mismos. Entre las irregularidades que pueden notar aquellas, se encuentran las siguientes:

a) Que el vehículo no tenga documentos que amparen su legal estancia;

b) Que el pedimento, la factura o la solicitud de importación temporal no acrediten la legal estancia del vehículo;

c) Que los datos de identificación asentados en los documentos antes mencionados, no se refieran al vehículo que se está revisando o se encuentran alterados o modificados;

d) Quien maneja el vehículo no es el titular de la autorización.

La forma en que puede llegar la autoridad a las anteriores conclusiones es mediante el procedimiento de verificación, que realizan a través de la puesta en práctica de operativos, desahogados por unidades especializadas, encargadas de supervisar a los vehículos que se encuentran en circulación, siguiendo los siguientes pasos:

A. Expedir la orden de verificación, la cual tiene que cumplir con los requisitos previstos por los artículos 16 Constitucional, de entre los cuales destacan:

- Constar en mandamiento escrito.
- Ser emitida por autoridad competente.
- Expresar el nombre de la persona respecto de la cual se ordena la visita y el lugar que debe inspeccionarse.
- El objeto que persigue la visita.
- Contener los demás requisitos que fijan las leyes de la materia.

Atendiendo a la singularidad del procedimiento que se aplica para verificar la legal importación, estancia y/o tenencia de vehículos extranjeros, la orden de verificación cumple con los requisitos señalados en los referidos numerales, lo cual es el objeto de estudio del presente trabajo, el cual desarrollaremos en el siguiente capítulo.

B. Una vez que el conductor se haya detenido, el verificador le mostrará su identificación, explicándole qué tipo de autoridad es y que se trata de verificar la legal importación, tenencia o estancia del vehículo en el país, entregando la orden de verificación.

C. Se solicitará al conductor que exhiba la documentación que acredite lo anterior.

D. Si el conductor no exhibe ninguna documentación, o sólo la referente a la propiedad, seguro, tarjeta de circulación o tarjetón del vehículo, se le explicará que la revisión es de carácter fiscal, relativa a los requisitos legales para la importación del vehículo.

E. Si el conductor no exhibe la documentación, la que exhibe no es suficiente o existe duda sobre la legalidad de la importación, se pedirá al conductor que acompañe a los verificadores al recinto fiscal para una verificación más detallada.

F. Una vez que ingrese el vehículo al recinto fiscal se llenará una forma de registro de ingreso de vehículos, conservando el responsable una copia del mismo y un control actualizado del número de vehículos que ingresen, salgan y permanezcan en el recinto del que informará al encargado de estadísticas del operativo.

G. El Procedimiento de revisión constará de dos partes:

- La revisión física del vehículo, para la identificación de los vehículos se cuenta con tres partes fundamentales: carrocería, chasis y motor. En la carrocería se encuentra el número de serie del vehículo, localizado generalmente en la parte superior del tablero al lado izquierdo que es el del conductor. El chasis o bastidor es la parte medular del vehículo sobre la que se monta o adapta la carrocería, en el cual se localiza el número confidencial, cuya ubicación depende de la marca, modelo y área de fabricación. Y el motor se numera con el grabado a golpe del número que le corresponde; su localización depende de su número de cilindros y marca. Los seis últimos dígitos del número de motor coinciden con los del número de serie y del chasis.

- La revisión documental del vehículo, se recibirá la documentación exhibida por el conductor para acreditar la legal importación y estancia del vehículo en el país.

Si la documentación exhibida no justifica la importación o tenencia del vehículo o no es presentada ninguna documentación, se explicará al conductor el motivo por el que no se justifica la legal importación o tenencia del vehículo y que será retenido en garantía del interés fiscal, en tanto se determina su situación jurídica.

Es precisamente en éste momento cuando se inicia el procedimiento administrativo en materia aduanera, que en el siguiente punto se detalla por fases.

3.4. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA, DERIVADO DE LA VERIFICACIÓN DE VEHÍCULOS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA EN TRÁNSITO.

3.4.1 DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

El Maestro Gabino Fraga, define al procedimiento administrativo como al *conjunto de formalidades y actos que preparan y preceden al acto administrativo*⁴.

Por su parte, el Dr. Delgadillo Gutiérrez, considera al procedimiento administrativo, *"como una unidad que está integrada por un conjunto de actos coordinados entre si y que tiene a la preparación de la expresión de la voluntad de la autoridad administrativa"*.⁵

En consecuencia, el procedimiento administrativo constituye un instrumento formal, necesario para la producción de los actos de la administración, puesto que él mismo es el que le va a dar la condición de validez a éstos, ya que de no seguirse el procedimiento previsto por el ordenamiento legal, el acto que se produzca estará afectado de ilegalidad por vicios de procedimiento.

Asimismo, es necesario de que en el procedimiento administrativo se respete la garantía de audiencia, tutelada por el artículo 14 Constitucional, el cual exige que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, las cuales se hacen consistir en las siguientes:

⁴ FRAGA, GABINO. "DERECHO ADMINISTRATIVO", PORRÚA, 40ª EDICIÓN, MÉXICO, 2000. PÁGINA 255.

⁵ DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS HUMBERTO Y LUCERO ESPINOSA MANUEL, "COMPEDIDO DE DERECHO ADMINISTRATIVO", PORRÚA, CUARTA EDICIÓN, MÉXICO, 2000, PAGINA 219.

1°. Que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, del contenido de la cuestión que va a debatirse y de las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada y que se le dé oportunidad de presentar sus defensas.

2°. Que se organice un sistema de comprobación en forma tal que quien sostenga una cosa la demuestre, y quien sostenga la contraria pueda también comprobar su veracidad;

3°. Que cuando se agote la tramitación, se dé oportunidad de los interesados para presentar alegaciones, y

4° Por último, que el procedimiento concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas y que, al mismo tiempo, fije la forma de cumplirse.

Por ende, la omisión de cualquiera de las formalidades que están previstas dentro desde el punto de vista doctrinal y recogidas dentro de los ordenamientos reguladores de procedimientos administrativos específicamente tributarios provoca la ilegalidad del propio procedimiento administrativo y como consecuencia del acto administrativo que le es su resultado y en ocasiones pueden provocar incluso la responsabilidad para el agente de la autoridad.

En otro orden de ideas, en el procedimiento administrativo, considerado como un conjunto de actos coordinados entre sí y que preparan o anteceden la expresión de la voluntad administrativa, su realización se da en una sucesión de momentos que integran diferentes fases, para concluir con el objetivo que se pretende.

A esa sucesión de actos que integran las fases en las que se compone el procedimiento administrativo se le denomina trámite administrativo, que constituye el medio para construir, formar y ejecutar la voluntad administrativa, es decir, los requisitos que deben ser cumplidos previamente a la emisión del acto definitivo.

Ese orden de sucesión implica que para que un acto pueda darse legalmente es necesaria la existencia de otro previamente realizado, que venga a dar legitimación y eficacia a los actos posteriores, por ello los actos de trámite se encuentran vinculados a dos clases de nexos: uno de legitimación y otro de eficacia.

El nexo de legitimación consiste en que el acto anterior actúa como legitimante del que le precede, en cambio, el nexo de eficacia es aquél en virtud del cual un acto constituye la condición otro surta sus efectos.

Es por ello, que el carácter sucesivo de los actos de trámite es lo que explica las fases del procedimiento administrativo, en tanto que en ellas es donde se producen distintos actos de procedimiento, hasta llegar al acto final.

Estos actos procedimentales presentan, como se mencionó, características particulares, sobre todo en los momentos que dentro del procedimiento se producen, lo que permite agruparlos en las siguientes fases:

A) Iniciación.

Esta fase de iniciación del procedimiento administrativo, se puede presentar de oficio o a petición de parte interesada.

El procedimiento se inicia de oficio, cuando el órgano competente decide actuar, pero dicha actuación no se hace por iniciativa propia del órgano respectivo, sino que existe de por medio una orden o un pedimento de otro órgano, ente público, o inclusive de particulares, pero el carácter de oficiosa, corresponde a que tales sujetos no constituyen parte interesada dentro del procedimiento.

Por otra parte, el procedimiento se inicia a instancia de parte interesada cuando es promovido por cualquier persona física o moral, pública o privada, que invoque un interés legítimo, ya que sólo estos sujetos son considerados como parte interesada en el procedimiento administrativo.

A mayor abundamiento, el procedimiento administrativo da origen a una relación jurídica procedimental, lo que implica necesariamente la existencia de dos sujetos de derecho, así por la Administración encontramos al órgano competente, facultado para tramitar el procedimiento y emitir la resolución final, del otro extremo de esa relación se encuentra la parte interesada, persona física o moral, con plena capacidad jurídica y legitimación para hacer valer sus propios derechos subjetivo o intereses legítimos.

B) Instrucción.

En la fase de instrucción el órgano administrativo se allega de los elementos necesarios para alcanzar una determinada convicción respecto del asunto de su conocimiento. En esta fase, los particulares que sean afectados por el acto que se dicte deben ser oídos y tener la posibilidad de aportar las pruebas y formular alegatos para la defensa de sus intereses.

La falta de audiencia al particular produce violaciones al artículo 14 Constitucional, al serle desconocido su derecho de audiencia con lo que se vulnera el principio de defensa, al que se ha hecho referencia anteriormente.

C) Decisión.

La fase de decisión se integra con el procedimiento que la autoridad hace de la convicción formada con los elementos que se llegó. Es decir, con la emisión del acto final objeto del procedimiento.

Esta decisión normalmente deberá constar por escrito y deberá hacerse con la oportunidad requerida, dentro de los plazos que al efecto establecen las disposiciones jurídicas reguladoras del acto respectivo.

En esta fase tiene aplicación el principio de eficacia que rige al procedimiento administrativo, en tanto implica la rapidez, simplicidad y economía procedimental.

Lo anterior es así, toda vez que la finalidad del procedimiento administrativo es la producción del acto del órgano administrativo, acto o contrato administrativos, y en esta medida surge el deber de la Administración de que se emita la decisión correspondiente.

En consecuencia, el órgano administrativo no se encuentra en libertad de decidir, sino que lo debe hacer, pues el incumplimiento afecta el principio de eficacia, al grado de que para combatir la falta de decisión la Ley establece la Negativa Ficta, la Afirmativa Tácita, e incluso puede llegar a configurarse, en su caso, la caducidad.

D) Eficacia.

Por último, la fase de eficacia se manifiesta con la publicidad del acto, a fin de que adquiera la idoneidad necesaria para producir sus efectos jurídicos.

Los actos jurídicos que se originen del procedimiento administrativo son generadores de derechos y obligaciones, por lo que es indiscutible que existe la obligación de los órganos administrativos de darlos a conocer a sus destinatarios, ya que en tanto subsiste ese desconocimiento existe impedimento legal y material para que surtan sus efectos.

En cuando que a partir de tal evento el acto administrativo resulta eficaz y adquiere el carácter ejecutivo y ejecutorio y, además, se inicia el plazo para que el particular afectado pueda impugnarlo a través de los medios de defensa que le otorgan las disposiciones legales.

Dentro de los procedimientos administrativos que se dirigen a la realización de un acto, o bien a una resolución de carácter administrativo, se ubica el procedimiento administrativo en materia aduanera, denominado PAMA, el cual se define como el conjunto de actuaciones y trámites que en forma coordinada, uniforme y sistemática se llevan a cabo por parte de los administrados y de la administración pública y van dirigidos a la realización de una resolución en materia aduanera.

El procedimiento administrativo en materia aduanera se inicia de manera oficiosa, siendo la propia autoridad administrativa la que considera que se dan los supuestos para iniciar el procedimiento. Se inicia de oficio, en virtud de que es la autoridad competente de la administración pública la que decide actuar, bien sea por propia iniciativa o por orden del superior jerárquico, por petición de otra autoridad o por denuncia de los particulares. Una vez que se ha iniciado el procedimiento el impulso queda a cargo de la autoridad, por virtud de los principios, de oficialidad e inquisitivo.

La administración, por el interés público en juego está obligada a desplegar por sí misma toda la actividad que sea necesaria para satisfacer adecuadamente ese interés hasta ponerlo en estado de resolución y será ésta la forma de culminación del procedimiento administrativo.

La Ley Aduanera, establece que el procedimiento administrativo en materia aduanera, se presenta cuando existan irregularidades en: el reconocimiento aduanero, en el segundo reconocimiento, en el ejercicio de facultades de comprobación y en un apartado distinto, se localiza la verificación de mercancías durante su transporte, incluyendo la verificación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito.

Estas cuatro actividades que desarrolla la autoridad administrativa se verifican respecto de ciertos bienes que son las mercancías de procedencia extranjera, de exportación o nacionales que van a salir hacia algún otro país.

En ese orden de ideas, derivado del ejercicio de la facultad de verificación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia de importaciones e internaciones de los vehículos que señala la Ley Aduanera, la autoridad podrá iniciar el procedimiento administrativo en materia aduanera.

3.4.2. ACTA DE INICIO Y EMBARGO PRECAUTORIO.

El procedimiento administrativo en materia aduanera, principiará con el acta de inicio que levantarán las autoridades aduaneras, 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, embargue precautoriamente mercancías, así lo dispone el artículo 150 de la Ley Aduanera.

En otras palabras, en el caso de los vehículos de procedencia extranjera, cuando con motivo de la verificación que la autoridad realiza cuando dichas mercancías se encuentran circulando, no se acredite su legal importación, estancia o tenencia, y se embarguen precautoriamente aquellos, se iniciará el procedimiento administrativo en materia aduanera.

Cabe aclarar que lo concerniente al embargo precautorio de mercancías está regulado en el artículo 151 de la Ley Aduanera, en donde establece varias hipótesis en las cuales procede. Empero, para efectos del embargo de vehículos de procedencia extranjera, las fracciones que lo encuadran son las II y III, que textualmente señalan lo siguiente:

“Artículo 151 Las autoridades aduaneras procederán al embargo precautorio de las mercancías y de los medios en que se transporten en, los siguientes casos: (...)

II. Cuando se trate de mercancías de importación 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

III. Cuando no se acredite con la documentación aduanera correspondiente, que las mercancías se sometieron a los trámites previstos en ésta Ley para su introducción al territorio nacional (...).”

A continuación, la autoridad aduanera levantará el acta de inicio prevista en el artículo 150 de la Ley Aduanera, en la cual se hará constar lo siguiente:

a) La identificación de los verificadores designados por la autoridad que practica la diligencia.

Sobre éste particular, se ha sustentado que la identificación de los verificadores se realice en forma pormenorizada, indicando el número de credencial, la fecha de expedición, vigencia, autoridad que la expidió y el fundamento legal que la faculta para su expedición.

Al respecto, de todos los datos que se citan en el párrafo que antecede, los verificadores en el acta de inicio, señalan además que la credencial contiene la fotografía del verificador para quien se expidió, que está sellada, la firma de la persona que la expidió y la firma de la persona para quien se expidió.

En ese mismo sentido, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido la Tesis de Jurisprudencia número 2a./J. 6/90 sobre el tópico planteado, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Tomo: VI, Primera Parte, Julio a Diciembre de 1990, página 135, en los términos siguientes:

“VISITAS DOMICILIARIAS. REQUISITOS PARA LA IDENTIFICACION DE LOS INSPECTORES QUE LAS PRACTICAN. Para satisfacer con plenitud el requisito legal de identificación en las visitas domiciliarias, es necesario que en las actas de auditoría se asienten todos los datos necesarios que permitan una plena seguridad de que el visitado se encuentra ante

personas que efectivamente representan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que por tal motivo pueden introducirse a su domicilio, por lo que es menester se asiente la fecha de las credenciales y el nombre de quien las expide para precisar su vigencia y tener la seguridad de que esas personas efectivamente prestan sus servicios en la Secretaría, además de todos los datos relativos a la personalidad de los visitantes y su representación, tomando también en cuenta que mediante la identificación mencionada, se deben dar a conocer al visitado cuestiones relacionadas con esa personalidad, para protegerlo en sus garantías individuales, ya que de esas prácticas de inspección o visita, pueden derivar posibles afectaciones a sus intereses jurídicos.

Contradicción de tesis 6/89. Entre las sustentadas por el Tercero y Cuarto Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito. 20 de agosto de 1990. Unanimidad de 4 votos. Ausente: Carlos de Silva Nava. Ponente: Fausta Moreno Flores de Corona. Secretario: Mario Alberto Adame Nava.

Tesis de Jurisprudencia 6/90 aprobada por la Segunda Sala de este alto Tribunal, en sesión privada celebrada el diecinueve de octubre de mil novecientos noventa. Unanimidad de cuatro votos de los señores ministros: Atanasio González Martínez, Carlos de Silva Nava, Fausta Moreno Flores y Noé Castañón León. Ausente: Presidente José Manuel Villagordo Lozano.

NOTA: Esta tesis también aparece publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 35, Noviembre de 1990, pág. 72."

Por lo tanto, si la verificación aduanera es una actividad al través de la cual la autoridad fiscal ejerce sus facultades de comprobación, que se dirige hacia la documentación que acredita la internación legal del vehículo de procedencia extranjera al país, en la ejecución de los procedimientos de verificación se debe de proteger la seguridad física y jurídica del gobernado tal como lo establece el artículo 16 constitucional.

Pues no obstante que el artículo 151 fracción I, de la Ley Aduanera no establece mayor precisión en cuanto a la forma y requisitos que debe comprender la identificación de la autoridad aduanera en el levantamiento del acta de inicio del procedimiento administrativo, aún cuando la citada verificación constituye un acto de autoridad fiscal competente, dicha autoridad debe cumplir con los requisitos de identificación en la misma forma y condiciones que el Poder Judicial de la

Federación ha considerado en la práctica de la visita domiciliaria, a fin de proteger la garantía de seguridad jurídica.

b) Los hechos y circunstancias que motivan el inicio del procedimiento.

Es decir, en el acta se deben de consignar, en forma circunstanciada y pormenorizada, los hechos u omisiones que integran las irregularidades que hagan presumir la comisión de infracciones a la Ley Aduanera.

Dicha acta consta de dos partes: en la primera se consigna en forma circunstanciada todo lo ocurrido durante la verificación y en la segunda parte se decreta el embargo, el cual al constituir una resolución administrativa, debe estar debidamente fundada y motivada.

Asimismo, deberá detallarse la documentación exhibida por el interesado, anotando la razón por la que la misma no acredita la legal importación o tenencia del vehículo en el país.

c) La descripción, naturaleza y demás características de las mercancías.

En el caso de los vehículos de procedencia extranjera, la autoridad tiene la obligación de detallar y demostrar que se trata de un vehículo de procedencia extranjera, el régimen aduanero al que está sujeto, las condiciones en que se encuentran los vehículos, el lugar en que se encuentren, entre otros.

Hecho lo anterior, se requerirá al interesado para que nombre 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, apercibiéndolo 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.

Consideramos que es necesario se modifique el artículo 150 de la Ley Aduanera en lo relativo a la designación del domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la circunscripción territorial de la autoridad que tramita el procedimiento, en virtud de que no todos los conductores que circulan dentro del ámbito territorial de la autoridad fiscal, están en aptitud de designar un domicilio ubicado en dicho ámbito; lo que genera que las notificaciones se efectúen por

estrados, y en consecuencia, se coloca al afectado en la situación de no conocer oportunamente dichas notificaciones. La trascendencia de este punto radica en el hecho de que al notificarse por estrados la resolución determinativa del crédito fiscal, puede ocasionar que el interesado no pueda hacer valer los medios de defensa que le otorga el Código Fiscal de la Federación.

En el acta antes mencionada se indicara que el interesado cuenta con un plazo de diez días para ofrecer las pruebas y alegatos que a su derecho convenga.

Cuando se decrete el embargo precautorio de la mercancía, en el acta se harán constar lo siguientes datos:

- Fundamento legal del embargo precautorio.
- Fecha, hora y lugar en que fueran descubiertas las mercancías.
- Identificación de la autoridad que practicó la diligencia.
- Inventario de las mercancías embargadas y sus condiciones en el momento de ser embargadas por la autoridad.
- Circunstancias en que fueron descubiertas.
- La clasificación arancelaria.

El acta de inicio deberá estar firmada por la autoridad que la levanta, los testigos y el presunto infractor. En el supuesto de que los testigos o la persona con la que se entendió la diligencia se niegue a firmar, se asentará en el acta, dicha negativa.

Al término de lo anterior, se entregará copia del acta al contribuyente, asentando dicha circunstancia en el acta.

Una vez practicado el embargo precautorio, no se admitirá su sustitución, ya que de no acreditarse la legal estancia de los vehículos de procedencia extranjera en el país, pasarán a ser propiedad del fisco federal.

La aduana que lleve a cabo el embargo, deberá remitir a la Administración Local de Auditoría Fiscal de la circunscripción territorial correspondiente a la misma, el expediente con todas las constancias para que tramite y resuelva el procedimiento administrativo en materia aduanera.

La autoridad competente emitirá la clasificación arancelaria correspondiente cerciorándose del valor, origen y procedencia de dichas mercancías y precisará las prohibiciones, restricciones y regulaciones no arancelarias a las que se encuentren sujetas las mercancías de que se trate.

3.4.3. DEL OFRECIMIENTO Y DESAHOGO DE PRUEBAS.

Durante el desarrollo del procedimiento administrativo en materia aduanera, el contribuyente tendrá un plazo de diez días hábiles, contados a partir de la notificación del acta de inicio del procedimiento para ofrecer por escrito las pruebas y alegatos que considere pertinentes ante la autoridad que levantó aquella. El ofrecimiento, desahogo y valoración de las mismas se efectuará de conformidad con lo dispuesto en los artículos 12 y 130 del Código Fiscal de la Federación.

El ofrecimiento de las pruebas se hará cumpliendo los requisitos siguientes:

A) Acreditamiento de personalidad mediante poder general para pleitos y cobranzas, actos de administración o de dominio, pasado ante la fe del notario público, cuando actúe en nombre de otro o de una persona moral.

B) Las pruebas documentales que ofrezca. Cuando las pruebas documentales no obren en poder del promovente o no pueda legalmente obtenerlas, deberá señalar el archivo o el lugar en que se encuentren para que la autoridad fiscal requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible. Para ello, deberá identificar con toda precisión los documentos y, tratándose de los que puede tener a su disposición, bastará con que acompañe la copia sellada de la solicitud de los mismos.

Las pruebas no se tomarán en cuenta cuando el escrito no vaya firmado por el interesado o por quien esté legalmente autorizado para ello, excepción hecha de que no sepa o no pueda firmar, caso en el cual imprimirá su huella digital.

Se admitirán pruebas fuera del término establecido para el ofrecimiento, siempre que no se haya dictado la resolución correspondiente.

Serán admisibles todos los medios probatorios, con excepción de la testimonial y la confesional a cargo de las autoridades, mediante la absolución de las posiciones. No se considerarán comprendidas en ésta prohibición la petición de informes a cargo de las autoridades fiscales, respecto de los hechos que consten en sus expedientes o de los documentos agregados a ellos.

C) La valoración de las pruebas se hará con base a los siguientes lineamientos:

Harán prueba plena la confesión expresa del interesado.

Las presunciones legales que no admitan prueba en contrario.

Los hechos legalmente afirmados por la autoridad en documentos públicos; pero si en éstos últimos se contienen declaraciones de verdad o de manifestaciones de hechos particulares, los documentos sólo prueban plenamente que ante la autoridad que las expidió se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

Las demás pruebas se valorarán de acuerdo a la prudente apreciación de la autoridad, aplicándose supletoriamente lo establecido en el Código Federal de Procedimientos Civiles (Título IV, Capítulo del I al IX)

En lo concerniente a las copias fotostáticas deberán admitirse y valorarse cuando se hayan cotejado con sus originales, o en su defecto, que existan otros medios de prueba suficientes para apoyar la veracidad del contenido de las mismas.

3.4.4. RESOLUCIÓN.

La resolución que pone fin al procedimiento deberá estar fundada, motivada y contener los elementos de forma y estructura, conteniendo la firma autógrafa del titular de la unidad administrativa que tramitó el procedimiento o de quien pueda suplirlo conforme al Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

Las resoluciones definitivas, sean absolutorias o condenatorias, deberán dictarse en un plazo de cuatro meses, contados a partir de la fecha en que se levantó el acta de inicio del procedimiento.

Para el caso de que se haya emitido resolución provisional por la aduana, el plazo de cuatro meses para dictar resolución definitiva será contado a partir de la fecha de dicha resolución provisional.

Las resoluciones deben contener lo siguientes elementos esenciales, a saber:

1. Proemio. En el cual deben indicarse los preceptos de derecho aplicables del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, del Acuerdo por el que se señala el nombre, sede y circunscripción territorial de las unidades administrativas, Ley Aduanera, Código Fiscal de la Federación, que sirvan de fundamento para la actuación y resolución por parte de la autoridad que conoce del procedimiento administrativo en materia aduanera.

2. Resultandos. El cual constituye un extracto detallado, realizado en forma cronológica, respecto a todo lo sucedido durante la tramitación del proceso, permitiendo de manera clara y precisa tener una visión más amplia de los hechos y los actos que dieron origen al procedimiento y los que suscitaron durante su desarrollo. Asimismo, se detallan las pruebas ofrecidas por la persona sujeta al procedimiento y la clasificación arancelaria cotización y avalúo del vehículo extranjero.

3. Considerandos. Que vienen a ser la adecuación de la conducta infractora de los contribuyentes descrita en los resultandos a los supuestos previstos por la ley aduanera, para después aplicar la consecuencia prevista en el precepto legal, una vez valoradas las pruebas aportadas.

4. Liquidación. Que es la representación numérica y desglosada de los impuestos al comercio exterior y demás contribuciones omitidas, los que se determinan con base a la clasificación arancelaria, cotización y avalúo del vehículo de que se trate, así como su actualización y recargos, en los términos previstos en los artículos 17-A y 21 del Código Fiscal de la Federación.

5. Multas. Expresa la conducta infractora y el precepto legal que la contempla, señalando el monto de la multa impuesta. Asimismo, se determina que el vehículo pasa a propiedad del fisco federal, si este no cumple con el permiso previo de la Secretaría de Economía, separando la cantidad que corresponde a la multa por la infracción a la Ley Aduanera, de los demás impuestos internos, por ejemplo, el Impuesto al Valor Agregado o del Impuesto sobre Automóviles Nuevos.

6. Resumen. Se detallan los impuestos y multas determinadas cuya suma refleja la cantidad total del crédito fiscal con número y letra.

Cuando el interesado presente pruebas documentales que acrediten la legal estancia o tenencia del vehículo de procedencia extranjera en el país, la autoridad que levantó el acta de inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, dictará la resolución absolutoria, sin que en tal caso se impongan sanciones, ni se esté obligado al pago de gastos de ejecución; y se procederá a la devolución del vehículo embargado.

Cuando la resolución sea dictada por una aduana, la misma tendrá el carácter de provisional, en cuyo caso la Administración Local de Auditoría competente dictará la resolución definitiva en un plazo que no excederá de cuatro meses, contados a partir de la fecha en que se dictó la resolución provisional. Si no se emitiera la resolución definitiva, la provisional adquirirá tal carácter.

En los casos en que el interesado no desvirtúe mediante pruebas documentales los hechos y circunstancias que motivaron el inicio del procedimiento, así como cuando ofrezca pruebas distintas, las autoridades aduaneras dictarán resolución condenatoria.

Dentro de la resolución debe establecerse el beneficio de disminución de la multa si se ubica el condenado en alguno de los supuestos del artículo 199 de la Ley Aduanera o del artículo 75 del Código Fiscal de la Federación, tratándose de impuestos internos, del modo siguiente:

En un 66% cuando la omisión de los impuestos al comercio exterior se deba a inexacta clasificación arancelaria, se trate de la misma partida de las tarifas de las Leyes de los Impuestos General de Importación y Exportación y la descripción, naturaleza y demás características necesarias para la clasificación de las mercancías, hayan sido correctamente manifestadas a la autoridad.

En un 20% en el caso de que la multa se pague dentro de los 45 días siguientes a la fecha en que se notifique al infractor la resolución por la cual se le imponga la sanción, sin necesidad de que la autoridad que la impuso dicte nueva resolución.

De acuerdo al artículo 51 de la Ley Aduanera, se causan los siguientes impuestos al comercio exterior: I. General de Importación, conforme a la tarifa de la Ley respectiva; y II. General de Exportación, conforme a la tarifa de la Ley respectiva.

En las resoluciones condenatorias, las multas aplicables respecto a las infracciones a la Ley Aduanera serán únicamente respecto del monto de los Impuestos al Comercio Exterior omitidos.

Por último, se procederá a notificar la resolución definitiva por conducta de la Subadministración de Notificación y Cobranza de la Administración Local Jurídica que corresponda, de conformidad con el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, vigente a partir del 23 de marzo de 2001.

CAPÍTULO CUARTO.

**LA ORDEN DE VERIFICACIÓN DE VEHÍCULOS DE PROCEDENCIA
EXTRANJERA EN TRÁNSITO.**

CAPÍTULO CUARTO.

LA ORDEN DE VERIFICACIÓN DE VEHÍCULOS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA EN TRÁNSITO.

4.1. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA ORDEN DE VERIFICACIÓN DE VEHÍCULOS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA EN TRÁNSITO.

Como analizamos en el Capítulo Segundo del presente trabajo, los vehículos de procedencia extranjera, en su calidad de mercancías podían introducirse a territorio nacional cumpliendo con las disposiciones legales, de acuerdo con el régimen de importación por el cual habían sido internados en territorio nacional, tal como lo dispone en su artículo 1° de la Ley Aduanera.

En efecto, la citada Ley Aduanera en su primer dispositivo legal, establece que dicho ordenamiento legal, las de los Impuestos Generales de Importación y Exportación y las demás leyes y ordenamientos aplicables, regulan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, así como del despacho aduanero, resultado de aplicación supletoria el Código Fiscal de la Federación, las cuales se aplicarán sin perjuicio de los dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte.

Señalando que están obligados al cumplimiento de las referidas disposiciones legales quienes introducen mercancías al territorio nacional o las extraen del mismo, ya sean sus propietarios, poseedores o cualesquier persona que tenga intervención con la introducción, extracción, manejo o tenencia de las mercancías de procedencia extranjera.

En consecuencia, las autoridades aduaneras deben contar con las facultades de comprobación necesarias para cerciorarse de que se han cumplido con las disposiciones fiscales y aduaneras, en materia de importación y exportación de mercancías, así como del pago de contribuciones y accesorios que disponga la Ley Aduanera y de Comercio Exterior.

El fundamento constitucional de las facultades de comprobación, se encuentra previsto en el numeral 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al disponer en su párrafo onceavo lo siguiente:

"Artículo 16.- (...) La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros papales indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose, en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos"

En ese contexto, podemos afirmar que el referido precepto constitucional, comprende el género de las facultades de comprobación fiscal, al permitir a la autoridad administrativa ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones, vigilancia y verificaciones, así como realizar los demás actos que establezcan las disposiciones fiscales para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes en materia fiscal y aduanera, y que el artículo 42 del Código Fiscal de la Federación, reglamentando dicho dispositivo constitucional, define las especies de dichas facultades de comprobación en sus siete fracciones, de entre las que destacan para efectos de nuestro trabajo, la prevista en su fracción VI.

En ese orden de ideas, cuando una autoridad fiscal, acatando lo dispuesto en el artículo 144, fracción XI de la Ley Aduanera, en relación con el diverso 42, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación, ordena y practica una verificación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito, es claro que está llevando a cabo uno de los actos que establecen las disposiciones fiscales y aduaneras para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes.

En efecto, atendiendo a la fácil movilidad de la mercancía a verificar, como es un vehículo, la Ley Aduanera en artículo 144, particularmente en su fracción XI, faculta a la autoridad aduanera a verificar durante su transporte la legal importación o tenencia de mercancías de procedencia extranjera, al disponer lo siguiente:

"Artículo 144.- La Secretaría tendrá, además de las conferidas por el Código Fiscal de la Federación y por otras leyes, las siguientes facultades:

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"

Facultad de comprobación que contempla el artículo 42 fracción VI, del Código Fiscal de la Federación, de aplicación supletoria en materia aduanera, de conformidad con el artículo 1° de la Ley Aduanera, que en su parte conducente establece lo siguiente:

“Artículo 42. Las autoridades fiscales a fin de comprobar que los contribuyentes, los responsables solidarios o los terceros con ellos relacionados ha cumplido con las disposiciones fiscales, y, en su caso, determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales, así como comprobar la comisión de delitos fiscales y para proporcionar información a otras autoridades fiscales, estarán facultadas para: (...)

VI. Practicar u ordenar se practique avalúo o verificación física de toda clase de bienes, incluso durante su transporte”

Sin embargo, para establecer cuales son las exigencias constitucionales y legales que debe de cumplir la autoridad para la realización de este tipo de verificaciones de vehículos de procedencia extranjera, a fin de otorgar la máxima protección al gobernado frente al Estado; resulta de suma importancia establecer la naturaleza propia de los hechos u objetos a revisar.

En ese sentido, atendiendo a la obligación que tienen los importadores, poseedores o tenedores de acreditar la legal estancia de una mercancía de procedencia extranjera incluso cuando éstas se encuentran transportando o circulando en territorio nacional, la autoridad aduanera emite la orden de verificación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito y como la propia orden lo indica, se pretende comprobar el cumplimiento de obligaciones fiscales respecto de vehículos de procedencia extranjera, en circulación, lo cual implica que la orden se llevará a cabo en la vía pública.

Por tal razón, la orden de verificación de vehículos de procedencia extranjera, es de naturaleza propia y especial de la misma, pues ésta se pronuncia atendiendo la normatividad aduanera, así como en su ley orgánica y ley fiscal específica; pues su objeto o propósito es distinto a las órdenes de visita domiciliaria, ya que no se pretende inspeccionar un lugar determinado o comprobar el cumplimiento por parte de un contribuyente establecido, sino que la autoridad aduanera ejerce sus facultades de comprobación para verificar la legal estancia en el país de un vehículo de procedencia extranjera cuando va circulando en territorio nacional.

No obstante lo anterior, si bien es cierto que conforme al numeral 16 Constitucional, todo acto de molestia mediante el cual se pretenda comprobar del debido cumplimiento de las disposiciones fiscales, como por ejemplo, una visita domiciliaria, deben sujetarse a las leyes respectivas y a las formalidades previstas para los cateos a fin de salvaguardar la garantía de inviolabilidad del domicilio de los particulares, como lo es que la obligación de señalar el nombre de los destinatarios de la orden, en lugar en que se llevará a cabo la inspección, así como el objeto y propósito de la misma.

Tratándose de una orden de verificación de mercancías de procedencia extranjera, en transporte o en circulación, resulta inadmisibles exigirle a la autoridad demandada que precise el nombre y el lugar en que habrá de ejecutarse el mandamiento escrito, pues éste se lleva a cabo cuando los verificadores, detectan a un vehículo de procedencia extranjera transitando por la vía pública.

Por lo tanto, nos encontramos ante la dificultad con que cuenta la autoridad aduanera para dar un exacto cumplimiento a lo dispuesto por el numeral 16 de la Ley Fundamental, al no tener la posibilidad de contar desde la emisión de la orden de verificación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito, con los datos del lugar en que se llevará a cabo la verificación, ni el nombre del destinatario de la orden, y que es precisamente la problemática que en el presente capítulo procedemos a abordar.

En consecuencia, una vez establecido que la orden de verificación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito, es un acto de molestia, de naturaleza distinta a la de una visita domiciliaria, mediante la cual la autoridad aduanera verificará la legal importación, tenencia o estancia de vehículos de procedencia extranjera en territorio nacional, y que a su vez representa una de las especies de las facultades de comprobación prevista en la Ley Aduanera en su artículo 144 fracción XI y en el artículo 42 fracción VI del Código Fiscal de la Federación, a continuación analizaremos los requisitos constitucionales y legales que dicha orden debe contener para encontrarse legalmente emitida.

4.2. LAS CONDICIONES QUE DEBE REVESTIR TODO ACTO DE MOLESTIA DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL Y SU APLICACIÓN EN LA ORDEN DE VERIFICACIÓN DE VEHÍCULOS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA EN TRÁNSITO.

4.2.1. LA NECESIDAD DE UNA ORDEN POR ESCRITO.

La orden de autoridad que imponga molestias al gobernado, como lo es la verificación en tránsito de vehículos de procedencia extranjera, debe satisfacer los requisitos establecidos en el artículo 16 Constitucional, el cual dispone que *nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito.*

Es decir, cuando la autoridad aduanera ordene la verificación de vehículos de procedencia extranjera para comprobar que se han acatado las disposiciones aduaneras y de comercio exterior, deberá exteriorizar su voluntad precisamente en un documento escrito, como una formalidad necesaria para dar determinadas seguridades jurídicas al gobernado.

Es entonces la orden de verificación de vehículos de procedencia extranjera, el documento que debe emitir la autoridad fiscal cuando decide realizar la verificación para comprobar que los contribuyentes han cumplido con las disposiciones fiscales y aduaneras en materia de vehículos de procedencia extranjera en tránsito.

Importa insistir que no es suficiente la sola existencia de un documento escrito en el que se ordene la verificación de vehículos de procedencia extranjera, sino que es indispensable que en ese documento se plasmen cada una de las expresiones que demandan los dispositivos legales; pues la no existencia de una orden de verificación puede originar que se demande la nulidad de todo lo actuado en una diligencia y la carencia de alguna de las expresiones que debe contener un acto de molestia, dará lugar a una nulidad para efectos, al tratarse de vicios formales.

Mayor interés debe tener la autoridad aduanera en el cumplimiento del requisito de orden escrita al reconocer que el método de revisión por excelencia de un vehículo de procedencia extranjera es la verificación que se realiza cuando dichas mercancías se encuentran transitando en territorio nacional.

Es pertinente puntualizar que el cumplimiento de la Ley no está sujeto a diferimientos, y por lo tanto es ilegal iniciar una verificación sin contar previamente con la orden de verificación ni aun cuando ésta se emita en fecha posterior al inicio. La autoridad que ejercen los funcionarios para emitir o ejecutar actos administrativos solo es válida si se cumplen cabalmente las formalidades que marcan las leyes. El procedimiento de verificación de unidades vehiculares en tránsito requiere previa orden escrita y no admite ni órdenes verbales ni emisiones en destiempo.

Al respecto resulta aplicable la siguiente tesis de jurisprudencia número XXI. 1º. J/6, sustentada por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo: 65, Mayo de 1993, Página 61, que establece lo siguiente:

“SEGURIDAD JURIDICA, GARANTIA DE. LAS ORDENES VERBALES DE AUTORIDAD SON VIOLATORIAS EN SI MISMAS DEL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL. El artículo 16 constitucional contiene una garantía de seguridad jurídica, que se traduce en la forma del acto autoritario de molestia, el cual debe derivarse siempre de un mandamiento por escrito, pues solamente de esta manera puede observarse la fundamentación del acto de autoridad, por lo que cualquier mandamiento u orden verbal que originen una molestia en los bienes jurídicos, son contrarios a dicho precepto constitucional.

Amparo en revisión 501/89. Juan Manuel Bernard Avila. 15 de agosto de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Javier Pons Liceaga. Secretario: Esteban Alvarez Troncoso.

Amparo en revisión 253/92. Pedro Sereno Candelario. 1o. de octubre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Mena Méndez. Secretario: Alfonso Gazca Cossío.

Amparo en revisión 255/92. Constancio Suástegui Borja. 22 de octubre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Vilchiz Sierra.

Amparo en revisión 300/92. Felipe de la O. Serrano. 22 de octubre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Vilchiz Sierra.

Amparo en revisión 310/92. Elio Cosme López. 22 de octubre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Vilchiz Sierra."

En el supuesto de una controversia donde el contribuyente tenedor argumente la inexistencia de la orden de verificación, corresponderá a la autoridad probar su existencia; en ese caso, el medio de prueba que resulta idóneo es la exhibición de una copia de la orden en la que se aprecie la leyenda de puño y letra del tenedor, propietario o poseedor, aceptando haber recibido el original de la misma en fecha determinada.

En ese sentido, los verificadores al iniciar una verificación deben disponer del documento escrito que contenga la orden de verificación, puesto que ese instrumento es lo único que los autoriza a inferir molestia a los particulares. Actuar de manera distinta representa una contravención a los preceptos legales aquí analizados.

Resulta conveniente mencionar que dentro del Capítulo II, del Título IV, del Código Fiscal de la Federación, referido a los delitos fiscales, el artículo 114 impone sanción a los servidores públicos que practiquen un embargo precautorio sin mandamiento escrito de autoridad competente, de uno a seis años de prisión.

Pero no acaba aquí, el examen de este primer requisito de las órdenes de verificación de vehículos de procedencia extranjera, pues no basta que en una documental se plasme la manifestación de la voluntad de la autoridad en tal sentido, esto es, en el de ordenar precisamente la verificación de un determinado vehículo de procedencia extranjera sino que es necesario que tal documento se encuentre firmado de puño y letra por el servidor público que lo emitió, pues es la firma la que da autenticidad a los escritos y la que permite atribuir al suscribiente la manifestación de la voluntad de la autoridad aduanera, independientemente de la cuestión de su competencia, que se abordará en el siguiente punto.

Esta premisa de que en la orden de verificación de vehículos de procedencia extranjera aparezca visible la firma de la autoridad competente que la autoriza, realmente cumplimenta la exigencia del dispositivo constitucional citado de que el mandamiento escrito debe ser emitido por autoridad competente, cuando el funcionario facultado es quien resuelve su emisión y la suscribe con su firma.

Bajo esa perspectiva, la orden de verificación debe ser emitida por el servidor público del órgano de gobierno que ostente la titularidad de la competencia para dirigir actos de comprobación. Esta persona, con su firma, perfecciona la resolución.

Diversos criterios jurisprudenciales, han establecido dos elementos esenciales que se desprenden del concepto "firma" a) un escrito y b) su autenticación o aprobación, lo cual es aplicable a la orden de verificación, ya que es un documento que requiere ser firmado para adquirir autenticidad.

El artículo 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicable supletoriamente a la materia fiscal conforme a lo dispuesto por el artículo 5º párrafo segundo del Código Fiscal de la Federación, reconoce como documentos públicos a los expedidos por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones. La orden de verificación de vehículos de procedencia extranjera se reconoce en esos términos puesto que es expedida por servidores públicos adscritos al Servicio de Administración Tributaria, en el ejercicio de sus facultades de comprobación.

Agrega el numeral en comento que la calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes. La orden de verificación de vehículos de procedencia extranjera debe ser firmada por autoridad competente conforme lo previene el artículo 16 Constitucional.

Apoya lo anterior, el criterio jurisprudencial sustentado por el Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, visible en el Semanario Judicial de La Federación, Séptima Época, Tomo: 133-138, Sexta Parte, página 281, que determina lo siguiente:

"FIRMA AUTOGRAFA, RESOLUCION CARENTE DE. ES INCONSTITUCIONAL. Si bien es cierto que el artículo 16 constitucional no establece expresamente que las autoridades firmen su mandamientos autógrafamente, sí se desprende del citado artículo, al exigir que exista un mandamiento escrito que funde y motive la causa legal del procedimiento, que los mandamientos de autoridad ostenten la firma original. En efecto, por "firma", según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, se entiende: "Nombre y apellido, o título de una persona que ésta pone con rúbrica al pie de un documento escrito de mano propia o ajena, para darle autenticidad o para obligarse a lo que en él se dice. El vocablo "firma" deriva del verbo "firmar" y

éste del latín "firmare", cuyo significado es afirmar o dar fuerza. A su vez, la palabra "firmar", se define como "Afirmar, dar firmeza y seguridad a una cosa" (Diccionario citado). En este orden de ideas y trasladando los mencionados conceptos al campo del derecho constitucional, debe decirse que la firma consiste en asentar al pie de una resolución o acto escrito de autoridad, el nombre y apellido de la persona que los expide, en la forma (legible o no) en que acostumbra hacerlo, con el propósito de dar autenticidad y firmeza a la resolución así como aceptar la responsabilidad que deriva de la emisión del mandamiento. Es por ello que la firma de una resolución, para que tenga validez a la luz de la Constitución General de la República, debe ser autógrafa, pues ésta es la única forma en que la persona que la asienta, adquiere una relación directa entre lo expresado en el escrito y la firma que debe calzarlo; es decir, es la única forma en que la autoridad emitente acepta el contenido de la resolución con las consecuencias inherentes a ella y además es la única forma en que se proporciona seguridad al gobernado de que el firmante ha aceptado expresamente el contenido de la resolución y es responsable de la misma. Desde luego es irrelevante para que exista esa seguridad jurídica en beneficio del gobernante (quien firma) y el gobernado (quien recibe o se notifica de la resolución firmada), que la resolución o acto de autoridad se encuentren o no impresos, pues al firmar la autoridad emitente se responsabiliza del contenido, sea cual fuere la forma en que se escribió la resolución. Pero en cambio, no puede aceptarse que la firma se encuentre impresa, pues en estos casos no existe seguridad jurídica ni para el gobernante ni para el gobernado, de que la autoridad de manera expresa se ha responsabilizado de las consecuencias de la resolución.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL NOVENO CIRCUITO.

Séptima Epoca:

Volúmenes 133-138, Sexta Parte, pág. 68. Amparo en revisión 527/79. Andrés de Alba. 21 de febrero de 1980. Unanimidad de votos. La publicación no menciona ponente.

Volúmenes 133-138, Sexta Parte, pág. 68. Amparo en revisión 7/80. Jorge de Alba. 21 de febrero de 1980. Unanimidad de votos. La publicación no menciona ponente.

Volúmenes 133-138, Sexta Parte, pág. 68. Amparo en revisión

452/79. Radio Potosina, S. A. 6 de marzo de 1980. Unanimidad de votos. La publicación no menciona ponente.

Volúmenes 133-138, Sexta Parte, pág. 68. Amparo en revisión 11/80. Cinemas Gemelos de San Luis Potosí, S. A. 13 de marzo de 1980. Unanimidad de votos. La publicación no menciona ponente.

Volúmenes 133-138, Sexta Parte, pág. 68. Amparo en revisión 52/80. Miguel Fernández Arámbula. 19 de marzo de 1980. Unanimidad de votos. La publicación no menciona ponente."

La falta de firma del servidor público transgrede el precepto señalado en perjuicio del contribuyente y produce la nulidad de las consecuencias jurídicas que derivaron de la orden de verificación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito, al tratarse de frutos de actos viciados.

No obstante que el sentido lógico y estricto de entender como firmado un documento por quien se responsabiliza de su emisión, es el de que se pueda apreciar su firma autógrafa, es decir, signada de puño y letra de su mismo autor, la evolución administrativa ha traído al quehacer cotidiano una variedad de instrumentos y prácticas que se utilizan para agilizar y simplificar el trabajo, algunos han provocado confusión respecto al valor legal de su uso, como es el caso específico de aquellos que producen documentos con firmas que no tienen la calidad de autógrafas, como son los que contienen firmas facsimilares, fotostáticas o copias certificadas.

El facsímil no es otra cosa que la reproducción de una firma que se hace en un sello, por lo cual no reviste mayor complejidad para que la persona que sella las copias, u otra que tenga acceso a dicho sello, puede imprimirlo en cualquier otro documento, ocultando el hecho del conocimiento del titular de la firma.

Esa es la razón que hace por demás comprensible la necesidad de que la orden de verificación de vehículos de procedencia extranjera que se entregue al tenedor, poseedor o propietario de dicha mercancía, contenga firma autógrafa; y que se entienda viciada de nulidad la diligencia que tenga como antecedente una orden de verificación que ostente firma facsimilar. La posibilidad de que se declare la nulidad de una actuación en los términos descritos solamente dependerá de que el particular decida combatirla.

Se insiste en que en un régimen de facultades expresas como el nuestro, sólo quien esté investido de competencia, puede decidir ejercitar sus facultades respecto a determinada persona, pero en el acto autoritario que emita debe dar certidumbre de que la perturbación emana de su voluntad, lo que no se lograría con una firma facsimilar. Tal voluntad únicamente se manifiesta mediante su firma de puño y letra en la resolución.

Pensar de manera distinta traería como consecuencia que se abriera la posibilidad a empleados no autorizados para que dirigieran órdenes de verificación a su entera discreción, lo que seguramente sería utilizado para cometer ilícitos o, en el mejor de los casos, para emitir órdenes apócrifas a particulares a quienes se deseara fastidiar.

1. Invariablemente la firma en el original debe asentarse de puño y letra el funcionario competente, ya que este ejemplar se entregará al contribuyente al inicio de la verificación de vehículos de procedencia extranjera, y

2. Deberán conservarse copias con igual firma autógrafa, en número suficiente que permita, llegado el caso, probar su existencia cuando el propietario, poseedor o tenedor del vehículo de procedencia extranjera la niegue en su defensa jurídica.

Similar irregularidad, se consumará con aquéllas que sean notificadas sin firma autógrafa ya sea por constar en fotocopia o en documento certificado que contenga firma en facsimil.

La fotocopia o fotostática, que son copias que se obtienen sobre papel, provocan al igual que el facsimil un sentido equívoco y de inseguridad puesto que no se puede apreciar en ellas la existencia de una firma autógrafa.

En consecuencia, la existencia de un mandamiento escrito es necesaria para evitar la arbitrariedad en el ejercicio de las atribuciones de la autoridad, es decir, cuando ésta ordena la práctica de una verificación de vehículos de procedencia extranjera para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales y aduaneras en materia de importación de mercancías, debe exteriorizar su voluntad precisamente en un documento escrito, como una formalidad necesaria para dar determinadas seguridades jurídicas al particular.

4.2.2. LA EXIGENCIA DE LA COMPETENCIA EN LA AUTORIDAD EMISORA DE LA ORDEN DE VERIFICACIÓN DE VEHÍCULOS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA EN TRÁNSITO.

Se apuntó ya que en el artículo 16 de la Constitución Federal de la República prohíbe a toda autoridad el inferir molestia a los particulares en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sin la existencia previa de un mandamiento escrito de la autoridad competente.

En efecto, la emisión de actos de perturbación a los bienes tutelados por el dispositivo constitucional, tiene como requisito de legalidad insoslayable, al igual que todo acto de autoridad, el de provenir de un órgano que dentro de su esfera de atribuciones tenga aptitud para producir la pretendida afectación.

La competencia llevada al ámbito administrativo tributario, con relación al ejercicio de las facultades de comprobación de la autoridad aduanera y más concretamente al procedimiento de verificación de vehículos de procedencia extranjera, se estudiará lo qué se debe entender por autoridad competente.

*La competencia es la idoneidad reconocida a un órgano de autoridad para dar vida a determinados actos jurídicos.*¹

Del concepto antes precisado, señala, en primer lugar, la existencia de órganos de autoridad, es decir, la existencia de dependencias u oficinas a través de las cuales se organiza el gobierno para actuar en cumplimiento de sus fines. Así, conforme al artículo 90 de nuestra Ley Fundamental, en el Poder Ejecutivo Federal, los negocios del orden administrativo deben distribuirse entre Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

En segundo término, menciona el concepto de competencia que se analiza, que al órgano de autoridad se le debe reconocer idoneidad, es decir, aptitud para dar vida jurídica a determinados actos jurídicos. Ese reconocimiento se materializa por disposición expresa de la Ley en donde a cada órgano se encomiende la atención de asuntos determinados, o lo que es lo mismo, la Ley somete a la competencia de cada órgano, el despacho de negocios específicos.

¹ MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL, "DICCIONARIO JURÍDICO TEMÁTICO, DERECHO ADMINISTRATIVO" ,VOLUMEN 3, SEGUNDA EDICIÓN, OXFORD, MÉXICO, 2000, PÁGINA 32.

En ese orden de ideas se tiene que, por disposición legal, entre el conjunto de asuntos que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde despachar, se encuentra la facultad de recaudar las contribuciones federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras.

A su vez, y este es el tercero de los elementos de la definición de competencia que se alude, el de dar vida a determinados actos jurídicos, el legislador atribuye facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para proveerla de condiciones que le permitan comprobar el cumplimiento de la normas fiscales por parte de los particulares. Dentro de esas facultades, llamadas de comprobación, se localiza la consistente en practicar la verificación de vehículos de procedencia extranjera.

Las reflexiones anteriores respecto al significado de la competencia conducen a ilustrarla señalando que ésta se expresa en la existencia de un órgano de autoridad (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) con reconocida idoneidad (responsable de vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales) para dar vida a determinados actos jurídicos (la verificación de vehículos de procedencia extranjera entre ellos).

Cabe aquí recordar el principio de nuestro sistema jurídico que reza: la autoridad sólo puede hacer aquello que expresa y limitativamente le permiten las leyes.

Ahora bien, entendida la competencia como la división del trabajo de la función pública que se realiza por razones de eficiencia, no es difícil comprender que esa fragmentación del quehacer público donde sus partes son asignadas a órganos o unidades administrativas determinados, origina la creación de diversas especies de competencia.

De esas especies o criterios de competencia interesan a este estudio las que se denominan material y territorial. La competencia material tiene que ver con el origen de las facultades y atribuciones recibidas, pudiendo ser originaria, delegada o por ausencia. La competencia territorial tiene que ver con los límites espaciales donde la competencia material puede ser ejercida.

Se dice que es competencia originaria aquella que ejerce el titular de un órgano de autoridad al que ordenamientos indeclinablemente obligatorios, le dotaron de facultades y atribuciones.

Ejemplo de esta forma de competencia es la que el Ejecutivo Federal establece, refiriéndose a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al señalar en el artículo 4º del Reglamento Interior correspondiente, al Secretario como el titular de la competencia para la atención y resolución de los asuntos que sean de incumbencia de esa Dependencia así como de la representación de la misma. En el propio precepto le autoriza a que delegue a otros funcionarios facultades para el despacho de asuntos que no sean exclusivos de su atención.

En ese Reglamento, además del Secretario, otros servidores públicos y unidades administrativas reciben competencia originaria para el desempeño de encomiendas específicas; en virtud de ello resulta innecesario que el Secretario deba también delegar a éstos facultades y atribuciones que ya les fueron expresamente otorgadas por el Presidente de la República. Sólo se requerirá de acuerdo delegatorio cuando se trate de ejercer atribuciones o facultades distintas a las señaladas en el Reglamento referido.

Esta calidad de competencia surge de un acuerdo delegatorio de facultades emitido por un órgano de la propia Administración Pública, cuyo titular cuenta con la competencia originaria y con la atribución para delegar, con las modalidades y condiciones que el propio acuerdo determine, las facultades que el ordenamiento aplicable disponga, en autoridades subalternas del órgano que las delega, hipótesis en la cual éstas actuarán siempre a nombre propio, más no de la autoridad que les delegó las facultades ejercidas, conservándolas en todo caso el órgano emisor del acuerdo.

Dispone el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que para la mejor organización del trabajo, los titulares de las Dependencias podrán delegar sus facultades originarias en funcionarios de rango inferior, con excepción de las que por imperativo legal les corresponda ejercer de manera exclusiva; un ejemplo típico de facultad no delegable del Secretario de Hacienda y Crédito Público es la que se refiere a que sólo él puede proponer al Presidente de la República la política del Gobierno Federal en las materias financiera, fiscal, de gasto público, crediticia, bancaria, monetaria, de divisas y de precios y tarifas de bienes y servicios del sector público, para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas; ésta y la demás facultades no delegables del Secretario de Hacienda y Crédito Público se encuentran enunciadas.

Una manifestación muy particular relacionada con la competencia delegada se presenta en el sistema tributario de nuestro país, la que se caracteriza en los Convenios de Colaboración Administrativa que en materia Fiscal Federal han suscrito el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de las entidades federativas, de los que emana competencia para que las autoridades locales ejerciten funciones de la administración tributaria federal.

Aun cuando la conceptualización de competencia delegada con que inicia este apartado, en estricto sentido no se ajusta a la competencia que se produce por efectos de la coordinación gubernamental, como consecuencia de no existir una relación de subordinación entre los suscriptores de dichos convenios, ciertamente en esas relaciones participan gobiernos de diferente nivel.

La competencia por ausencia se actualiza cuando, existiendo un precepto legal o reglamentario que prevé las facultades en favor de un órgano en particular, se deja el ejercicio de éstas en autoridades de menor jerarquía que de aquél dependan, ante la ausencia del titular del órgano correspondiente, en cuyo supuesto quien suple la ausencia lo hace a nombre del sustituto y no a nombre propio, debiendo manifestar que actúa en ausencia para que el acto emitido sea legal.

Es sana práctica que en los ordenamientos en donde se distribuyen los asuntos a la atención de los órganos de la Administración Pública y se encomiendan las funciones entre servidores públicos y unidades administrativas se destine un apartado para establecer la forma en que los funcionarios serán suplidos en sus ausencias. Ello evita que la marcha en la atención y resolución de asuntos se entorpezca por situaciones que son totalmente previsibles.

La suplencia de funcionarios se previene, por lo general, con los inferiores jerárquicos inmediatos, continuando así hasta llegar al último nivel del escalafón.

Siempre que se actúe por ausencia se deberá manifestar de manera clara y en forma que no provoque dudas que la competencia que se ejerce se funda en esa circunstancia. No es correcto solamente inferirlo como sería con el uso de cualquier clase de abreviaturas, verbigracia "P.A.". Existe el imperativo legal de que la autoridad fundamente sus actuaciones en beneficio de la defensa de los particulares.

En todo acto de molestia se deben citar los preceptos que otorgan la facultad de actuar a la autoridad, independientemente de que se citen los fundamentos y motivos que originan esa actuación, ya que los afectados por cualquier acto autoritario de molestia, deben disponer de elementos de certeza en cuanto a la legitimidad del órgano emisor así como de que posee las facultades para actuar.

Para determinar el intervalo de tiempo que dura la competencia se partirá de la aseveración de que esta nace en los dispositivos normativos que la fundamentan y permanece activa en tanto esos dispositivos se mantengan en vigor o sin cambio que la altere.

Por lo anterior la competencia de las autoridades fiscales debe ser analizada conforme a las disposiciones vigentes al momento en que la ejercen. Es decir, tratándose de la orden de verificación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito, debe existir competencia del órgano administrativo al momento de su emisión, y será legal no obstante que al notificarse o estando ya en desarrollo o después de concluida la diligencia dicha autoridad emisora haya dejado de ser competente, cualquiera que sea el motivo.

Refuerza lo anterior, lo sustentado por la siguiente tesis número VIII.2o.56 A sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo: IX, Junio de 1999, página 960, que dice lo siguiente:

“ORDEN DE VERIFICACIÓN. CUANDO NO CONTIENE FECHA DE EMISIÓN. Cuando el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el acto de molestia debe constar por escrito, en el que se funde y motive la causa legal del procedimiento, determina la garantía de seguridad jurídica, según la cual, la autoridad emisora de un acto privativo o de molestia, debe observar determinados requisitos para cumplir las formalidades esenciales que le den eficacia jurídica al acto emitido; esto significa que todo acto de autoridad no sólo debe contener la fundamentación y motivación que sirve para sustentar la resolución que afecta al particular, sino que necesariamente debe precisarse la fecha y el lugar en que se emite, expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter de quien lo suscribe, así como el dispositivo, acuerdo o decreto que le otorga competencia, lo cual permite al particular que al conocer el acto que le afecta, pueda comprobar si al momento de dictarse, la autoridad tenía o no facultades para hacerlo, o bien si se encontraba dentro de su circunscripción

territorial, pues de no considerarse así, se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer la fecha en que se dictó el acto de molestia, tampoco puede comprobar si el apoyo en que sustenta sus facultades para emitirlo, así como el carácter con que lo emite es aplicable al caso concreto o bien si la autoridad tenía o no competencia para llevarlo a cabo; por tanto, es evidente que si carece de fecha la orden de verificación impugnada, no se otorga al gobernado la oportunidad de examinar si se encuentra o no dentro del ámbito competencial previsto por la ley de la materia, resultando en consecuencia contrario a la Constitución Federal."

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

Revisión fiscal 876/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos de Torreón, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público. 23 de abril de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretaria: Leticia R. Celis Saucedo."

Carecen de legalidad la totalidad de actuaciones efectuadas al amparo de un mandamiento dictado por autoridad que no reúne la condición jurídica de competente; en ese tenor las actuaciones provenientes de una orden de verificación viciada en su origen trae como consecuencia su anulación.

Se entiende que un acto de fiscalización se vicia en su origen, cuando el documento donde la autoridad expresa su resolución de afectar la esfera jurídica de un particular no reúne cabalmente los requisitos establecidos por las leyes, y en esos casos, aún el consentimiento del afectado de la verificación de vehículos de procedencia extranjera que se sustenta en una orden emitida por funcionario incompetente puede ser controvertida en una etapa posterior.

Se concluye el análisis del requisito de la orden de verificación consistente en que debe ser emitida por autoridad competente, trayendo a colación la distinción entre incompetencia e ilegitimidad, puesto que no es difícil confundirlas.

La incompetencia, que es la institución contrapuesta a la estudiada en el espacio que se termina, se produce por la carencia de facultades legales expresas de un órgano para realizar un determinado acto; en cambio la ilegitimidad obedece a que el nombramiento del funcionario o su elección se hizo de manera que contraviene a la ley.

Ante lo expuesto, tratándose de la orden de verificación de vehículos de procedencia extranjera, las autoridades aduaneras competentes para ordenar y llevar a cabo la verificación de vehículos de procedencia extranjera fueron precisadas en el Capítulo Tercero de este trabajo, estableciendo que derivado de la desconcentración administrativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria, de acuerdo con el artículo 7°, fracción VII de su Ley, dicho órgano desconcentrado cuenta con la atribución de 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.

Aunado a lo anterior, de acuerdo con el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de marzo de 2001, para el despacho de los asuntos de su competencia, el Servicio de Administración Tributaria cuenta con unidades administrativas, y específicamente para ordenar y practicar la verificación de vehículos de procedencia extranjera se faculta a las siguientes autoridades:

- a) La Administración General de Grandes Contribuyentes.
- b) La Administración General de Aduanas.
- c) La Administración General de Auditoría Fiscal Federal.
- d) Las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal.
- e) Las Aduanas.

Asimismo, de conformidad con el artículo 2° del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, en su antepenúltimo párrafo, se establece que las Administraciones Generales estarán integradas por Administradores Generales, Administradores, Subadministradores, Jefes de Departamento, Verificadores, personal al servicio de la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera y por los demás servidores públicos que señala dicho reglamento, así como por el personal que se requiera para satisfacer las necesidades del servicio.

En la práctica, quien lleva a cabo éste tipo de verificaciones son las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal, de conformidad con el artículo 25, primer párrafo, fracción II, en relación con el diverso 23 fracción VII, ambos del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, vigente, en el cual se señala la facultad de ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior, incluso la referente a vehículos de procedencia extranjera.

Las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal, se encuentran distribuidas dentro de todo el territorio nacional, tal como se especifica en el numeral 39 del citado Reglamento Interior, y cada una de ellas ejerce su competencia material y territorial dentro de la circunscripción territorial que se determina en el Acuerdo por el que se señala el nombre, sede y circunscripción territorial de las Unidades Administrativas del Servicio de Administración Tributaria, publicado en el Diario oficial de la Federación el 31 de agosto de 2000, reformado por acuerdos publicado en el referido medio de información oficial el 23 de agosto y 25 de septiembre de 2001.

En otro contexto, como hemos establecido la garantía de seguridad jurídica, prevista en el artículo 16 de nuestra Carta Magna, exige que el acto de molestia tiene que ser emitido por una autoridad competente, por lo que necesariamente debe precisarse la fecha y el lugar en que se emite, expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter de quien lo suscribe, así como el dispositivo, acuerdo o decreto que le otorga competencia, lo cual permite al particular que al conocer el acto que le afecta, pueda comprobar si al momento de dictarse, la autoridad tenía o no facultades para hacerlo, o bien si se encontraba dentro de su circunscripción territorial.

Pues de no considerarse así, se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer la fecha en que se dictó el acto de molestia, tampoco puede comprobar si el apoyo en que sustenta sus facultades para emitirlo, así como el carácter con que lo emite es aplicable al caso concreto o bien si la autoridad tenía o no competencia para llevarlo a cabo.

Por ende, es evidente que si carece de fecha la orden de verificación de vehículos de procedencia extranjera, no se otorga al gobernado la oportunidad de examinar si se encuentra o no dentro del ámbito competencial previsto por la ley de la materia, resultando en consecuencia contrario a la Constitución Federal.

4.2.3. LA EXIGENCIA DE FUNDAR Y MOTIVAR LA ORDEN DE VERIFICACIÓN DE VEHÍCULOS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA EN TRÁNSITO.

Los requisitos de fundamentación y motivación exigidos por el artículo 16 de la Ley Fundamental, en una orden de verificación que constituye un acto de molestia, son derechos en favor de los habitantes en territorio Mexicano reconocidos por nuestra Constitución con el grado de garantías individuales.

Dichas garantías constitucionales tienen el fin de asegurar y proteger a todo individuo de actos ilegales e irrazonables de la autoridad, y se traducen en la obligación de ésta de darles a conocer los preceptos legales en que apoya sus actuaciones y las razones que la impulsan a llevarlas a cabo.

En virtud de ese conocimiento, los particulares estarán en condición de consentir los actos o, en caso de sentir lesión a su esfera jurídica, de activar los medios de defensa que las leyes les conceden contra las lesiones que resientan, si se encuentran en desacuerdo con los fundamentos legales citados o con los motivos que esgrime la autoridad o si no se les da conocimiento de unos u otros.

La acepción jurídica del vocablo fundar, se entiende como: *"la expresión de los argumentos jurídicos en los cuales se apoya la aplicación de los preceptos normativos que se invocan por el juzgador para resolver el conflicto."*²

Por su parte, los tribunales, en los textos de las tesis de sus sentencias, han razonado que fundar es *expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso, expresando de qué ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo.*

Con base a lo anterior es posible entender por fundar una orden de verificación de vehículos de procedencia extranjera, a la cita que la autoridad fiscal está obligada a inscribir en el documento que la contenga, de los ordenamientos jurídicos y sus preceptos específicos donde se reconozca a la verificación de vehículos de procedencia extranjera como un procedimiento legalmente permitido.

Conforme a lo apuntado, dicha cita deberá considerar a la Constitución Política del los Estados Unidos Mexicanos, aludiendo a su artículo 16, puesto que es el numeral donde se otorga potestad a la autoridad administrativa para emitir actos de molestia a fin de que constate el cumplimiento de las normas tributarias.

El precepto constitucional referido, tutela la garantía de seguridad jurídica al establecer los requisitos que deberá reunir un acto de molestia y los supuestos en que la autoridad administrativa tendrá la posibilidad de ejercer sus facultades de comprobación, el cual textualmente señala :

² DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, OCTAVA EDICIÓN, EDITORIAL PORRÚA, S. A., MÉXICO, 1995, P. 2893.

"Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. (...)

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

El imperativo contenido en el precepto anterior obliga a que la autoridad aduanera se sujete a *las leyes respectivas*, remisión que la conduce a observar las prevenciones que al efecto señale la Ley Aduanera como sucede en materia de vehículos de procedencia extranjera y a la legislación fiscal, en este caso, al Código Fiscal de la Federación que es de aplicación supletoria.

En efecto, en la Ley Aduanera, en su artículo 60 señala que las mercancías están afectas preferentemente al cumplimiento de las obligaciones y créditos generados por la entrada o salida del territorio nacional y las autoridades aduaneras procederán a retenerlas o embargarlas, en tanto se compruebe que han sido satisfechas dichas obligaciones y créditos.

Por su parte en el numeral 144 de la Ley en cita, se establecen diversas atribuciones a la autoridad aduanera relacionadas con la verificación de vehículos de procedencia extranjera, exigiendo que las mercancías importadas deberán ampararse aún cuando se encuentren transportándose o circulando, las cuales podemos sintetizar en las siguientes:

-Comprobar que la importación de vehículos de procedencia extranjera, 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 el citado ordenamiento aduanero, incluyendo aquellas mercancías a las cuales se haya concedido algún estímulo fiscal o franquicia, de acuerdo con el numeral 144, fracciones II y VII de la citada Ley Aduanera.

- Ordenar y verificar la legal importación, tenencia o estancia de los vehículos de procedencia extranjera, en tránsito, lo cual se deriva del artículo 144, fracción XI de la Ley Aduanera.

- Embargar precautoriamente dichos vehículos cuando no se acredite plenamente lo anterior, véase fracción X, del artículo 144, de la Ley de la materia.

En el artículo 42 de ese Código Tributario Federal, se encuentran comprendidos los procedimientos específicos de revisión que la autoridad fiscal está facultada a aplicar, y en su caso, para determinar omisiones, créditos fiscales o comprobar la comisión de delitos fiscales.

Dichas facultades de comprobación se enuncian limitativamente en siete fracciones que comprenden procedimientos que van desde la simple rectificación de errores aritméticos de las declaraciones, hasta el caso de que la autoridad se allegue pruebas para buscar se ejercite acción penal.

El precepto del Código Fiscal de la Federación, necesario para que la orden de verificación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito quede debidamente fundada es la fracción VI del artículo 42 del referido ordenamiento legal que dispone lo siguiente:

"Artículo 42. (...)

VI. Practicar u ordenar se practique avalúo o verificación física de toda clase de bienes, incluso durante su transporte"

Conforme al análisis anterior es posible aseverar que el procedimiento de verificación de vehículos de procedencia extranjera se encontrará debidamente fundado, si en la orden de verificación de vehículos de procedencia extranjera que se encuentren circulando, se expresan los siguientes dispositivos legales:

"(...) artículo 16 Constitucional, 60, 144 fracciones II, VII, X, XI y XXX, y 151 de la Ley Aduanera, así como el artículo 42 fracción VI del Código Fiscal de la Federación, que prevé el ejercicio de este tipo de facultad de comprobación (...)"

Aunado a lo anterior no debemos olvidar que en la orden de verificación también se deben precisar los dispositivos legales en los cuales se encuentran establecidas la competencia de la autoridad aduanera para ordenar la verificación

de los vehículos de procedencia extranjera, a fin de que el particular tenga la certeza jurídica de que el acto de molestia fue ordenado por una autoridad que tiene facultades para ello.

Criterio sustentado por nuestro Máximo Tribunal, al asentar la siguiente Jurisprudencia número P./J. 10/94, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo: 77, Mayo de 1994, página 12, que a la letra dice:

"COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACION ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD. Haciendo una interpretación armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación deben, entre otros requisitos, ser emitidos por autoridad competente y cumplir las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté facultado expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación. De lo contrario, se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculta a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y es conforme o no a la Constitución o a la ley; para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecúe exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley fundamental o la secundaria.

Contradicción de tesis 29/90. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Tribunal (en la actualidad Primero) Colegiado del Décimo Tercer Circuito. 17 de junio de 1992. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Carlos de Silva Nava. Secretario: Jorge D. Guzmán González.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el martes diecinueve de abril en curso, por unanimidad de dieciséis votos de los señores Ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, Miguel Ángel García Domínguez, Carlos Sempé Mirvielle, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, Victoria Adato Green, Samuel Alba Leyva, Ignacio Moisés Cal y

Mayor Gutiérrez, Clementina Gil de Lester, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó, con el número 10/1994, la tesis de jurisprudencia que antecede. El señor Ministro Miguel Angel García Domínguez integró el Pleno en términos de lo dispuesto en el artículo tercero de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y en virtud del Acuerdo Plenario de cinco de abril del año en curso. Ausentes: Noé Castañón León, Atanasio González Martínez, José Antonio Llanos Duarte e Ignacio Magaña Cárdenas. México, Distrito Federal, a veintidós de abril de mil novecientos noventa y cuatro."

Por otra parte, con relación al requisito de motivación, en materia fiscal, los tribunales, han señalado que por motivación debe entenderse la descripción de las circunstancias de hecho que hacen aplicable al caso concreto la norma jurídica. La adecuación lógica del supuesto de derecho a la situación subjetiva del gobernado, así como, externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que la autoridad formuló al establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.³

Sin afán de cuestionar los conceptos vertidos en estas apreciaciones, sino únicamente de servirnos de ellos para enfatizar nuestro análisis, a continuación a cada una de las descripciones anteriores se hará la reflexión que nos merece.

Tratándose de motivar una orden de verificación, se estima que esta descripción no favorece su comprensión ya que induce la idea de que la autoridad debe justificar el criterio que utilizó para decidir verificar el vehículo a determinado contribuyente. Motivar la orden de verificación no persigue esa intención.

No obstante, se entendería su aplicación en razón de que la autoridad tiene la facultad de verificar a los contribuyentes la legal importación estancia o tenencia de vehículos de procedencia extranjera, como consecuencia de que estos realicen actividades o se ubiquen en las hipótesis previstas en las leyes tributarias.

Se concluye al determinar que la orden de verificación estará debidamente motivada cuando contenga las expresiones siguientes :

³ MARTINEZ MORALES, RAFAEL. OB. CIT., PAGINA 163.

“Que la verificación tiene el propósito de comprobar la legal importación, tenencia o estancia de vehículos de procedencia extranjera de conformidad con las disposiciones fiscales y aduaneras.”

En cuanto a la motivación de la orden de verificación de vehículos de procedencia extranjera importa señalar finalmente, que no existe disposición que obligue a mencionar razón alguna del arbitrio usado por la autoridad para seleccionar a persona específica de entre todo el universo de contribuyentes.

Se habrá notado que estas garantías de fundamentación y motivación de los actos de molestia ciertamente son dos, pero también se debió apreciar que para concretar su cumplimiento se entrelazan de tal manera que figuran ser las dos mitades de una sola.

La falta general y determinante de fundamentación y motivación de la orden de verificación de vehículos de procedencia extranjera, o de alguna de ellas, constituye una violación a las garantías individuales, lo que habilita al particular a demandar en juicio de amparo, se dicte la inconstitucionalidad del acto y consecuentemente, que las cosas vuelvan al estado que guardaban antes de la violación. Lo anterior en virtud de que el juicio de garantías es el único recurso posible ante una afectación de esta índole.

Si no hay ausencia pero sí indebida fundamentación o motivación, el propietario, tenedor o poseedor del vehículo podrá promover juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mismo que, en su caso, podrá declarar ilegal la orden de verificación de vehículos de procedencia extranjera.

4.2.4. ESTABLECER LA HORA Y DÍA EN QUE SE LLEVARÁ A CABO LA VERIFICACIÓN DE VEHÍCULOS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA EN TRÁNSITO.

La Ley Aduanera otorga la necesaria flexibilidad a la autoridad para que ésta lleve a cabo sus actividades fiscalizadoras en materia aduanera, ahora bien, es ciertamente comprensible que no se limite dicha facultad de comprobación a la autoridad aduanera en el caso de la verificación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito, en virtud de que no podría establecer en que momento va a circular o transitar un vehículo de procedencia extranjera dentro de la circunscripción territorial de su competencia.

Por lo tanto, de conformidad con el artículo 18 de la Ley Aduanera, establece que las veinticuatro horas del día y los trescientos sesenta y cinco días del año serán hábiles para el ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras, lo cual deberá precisarse en la orden de verificación de vehículos de procedencia extranjera, a fin de que el propietario, poseedor o tenedor de un vehículo de procedencia extranjera, se encuentre en aptitud de determinar que la autoridad aduanera se encuentra habilitada para llevar a cabo este tipo de verificaciones en cualquier hora y día del año.

Esto es así, ya que la garantía de seguridad jurídica que tutela el artículo 16 Constitucional, prevé que es necesario garantizar al particular que los actos de la autoridad, le causen la menor molestia posible.

4.2.5. DESIGNACIÓN DE VERIFICADORES AUTORIZADOS PARA REALIZAR LA VERIFICACIÓN DE LOS VEHÍCULOS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA EN TRÁNSITO.

Para la validez de una orden de verificación de vehículos extranjeros es necesario que en el texto de la misma, la autoridad que la emite señale el nombre de los verificadores facultados para ejecutarla, con el fin de respetar la garantía de seguridad que consagra el artículo 16 Constitucional que exige que todo mandamiento de autoridad conste por escrito, pues dichas facultades no pueden inferirse por la simple posesión material que de la orden tengan los verificadores y por circunstancia de que se identifiquen ante el gobernado, ya que previo a la identificación que se haga, deben demostrarse esas facultades.

Por lo cual, el medio para lograrlo, es la orden respectiva en la que habrán de aparecer los nombres de los verificadores que ejecuten esa orden, lo cual incluso se ve corroborado a través del tercer párrafo del artículo 152 del Código Fiscal de la Federación, conforme con el cual, en el caso de actos de inspección y vigilancia, se procederá al aseguramiento de los bienes cuya importación debió ser manifestada a las autoridades fiscales o autorizada por éstas, siempre que quien practique la inspección esté facultado para ello en la orden respectiva.

El anterior precepto legal guarda concordancia con el diverso 151 de la Ley Aduanera, en tanto que uno y otro precepto legal establecen la facultad de embargar precautoriamente un bien, para comprobar la legal importación, estancia o tenencia del vehículo de procedencia extranjera, y la posibilidad de embargarlo precautoriamente, es indudable que dada la naturaleza de la diligencia que

practicaron los verificadores, es un requisito de legalidad de la orden en su texto se señale expresamente el nombre de los verificadores facultados para llevarla a cabo.

Pues de otra forma existiría una incertidumbre e inseguridad para el gobernado en cuanto a las facultades que realmente tuvieran los empleados que ejecutaron la orden, lo cual atenta contra del imperativo del artículo 16 Constitucional.

Por lo general a las personas designadas para llevar a cabo la verificación de vehículos de procedencia extranjera, en el lenguaje administrativo se les identifica como verificadores; ello en virtud de que esencialmente su actividad consiste en verificar la legal estancia, tenencia o importación de los vehículos de procedencia extranjera.

Pero la denominación de verificadores que se da a las personas se encuentra contemplada en el propio Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, pero no debe llevar a la confusión de entender que sólo pueden o deben figurar en la orden personas que ostenten nombramiento de verificador. No es así porque no existe requisito legal que exija que dichas personas ocupen determinado nivel de escalafón o cargo en la dependencia a la que pertenecen.

Por lo tanto, si en una verificación de vehículos de procedencia extranjera asisten supervisores, verificadores, coordinadores, jefes de departamento, personal de apoyo administrativo, o cualquier otro funcionario con denominación similar, que forme parte del órgano fiscalizador competente, deben estar sus nombres señalados en la orden de verificación de vehículos de procedencia extranjera.

En ocasiones la importancia recaudatoria o el grado de incumplimiento de las disposiciones en materia aduanera y de comercio exterior que se presume en la importación de vehículos de procedencia extranjera, demandan la asistencia de funcionarios de más alto nivel al lugar donde se realiza la verificación; al presentarse esos casos también sus nombres deberán figurar en la orden de verificación como verificadores designados.

En síntesis se puede afirmar que no cabe consideración que justifique la presencia de persona alguna que no esté autorizada para fungir como verificador, al practicar la verificación de un vehículo de procedencia extranjera.

Así también, debemos precisar que los verificadores designados para efectuar la verificación la podrán hacer de manera conjunta o separada.

De no existir esta prevención resultaría obligatoria la asistencia de todas las personas reunidas que figuren designadas en la orden de verificación; aún directivos y supervisores que se hubieren incluido. En razón de lo anterior se observa que por lo general en las órdenes de verificación se expresa lo siguiente : ".....autorizando para que la lleven a cabo los CC....., verificadores adscritos a la Administración....., quienes podrán actuar en el desarrollo de la diligencia en forma conjunta o separadamente..."

Atendiendo las reflexiones efectuadas es posible precisar que adquieren la calidad de verificadores las personas que cumplan los dos requisitos siguientes: primero, que su nombre figure en la orden de verificación como autorizado a llevar a cabo la diligencia; y segundo, que se encuentre presente al efectuar la verificación de un vehículo de procedencia extranjera en tránsito.

Lo mencionado resulta lógico puesto que no puede acudir quien no aparece en la orden pero también no puede llamarse verificador al que no realiza la verificación.

De acuerdo con lo anterior, será legal que no firmen el acta circunstancia de hechos los verificadores que figuraron en la orden de verificación pero durante el desarrollo de verificación y detención del vehículo de procedencia extranjera no estuvieron presentes.

Al señalar como únicos requisitos para que los verificadores adquieran tal carácter, el que aparezcan sus nombres en la orden de verificación y que, a fin de cumplir su encargo, se apersonen al momento de efectuar la detención del vehículo y procedan a la verificación física y documentación del vehículo, se da por supuesto que en primera instancia, son titulares de sendos nombramientos en donde se expresa su adscripción a la unidad administrativa que tiene conferidas las facultades de comprobación.

Esto es importante porque en ocasiones se ha estimado válido el que los verificadores tuvieran una adscripción distinta a aquella de la unidad administrativa que emitía la orden de verificación, bajo el argumento de que es la orden y no el nombramiento lo que les autoriza a verificar un vehículo de procedencia extranjera.

No se vislumbra mucha firmeza a tal apreciación si se contrasta con la orientada en el sentido de que es la autoridad aduanera en su unidad quien ostenta la competencia fiscalizadora, por lo que sólo podrán ejercer actos de comprobación los funcionarios públicos que formen parte de ella, es decir, aquéllos a través de los cuales opera, los que la representan, los que actúan en su nombre.

En ese orden de ideas, es útil recordar que el funcionario público adquiere tal calidad en virtud, entre otras cosas, del nombramiento que recibe; ciertamente, es al amparo de ese documento formal que se le habilita para representar al órgano administrativo emisor en funciones, actividades o tareas determinadas.

Es posible concluir entonces que el carácter de verificador sólo podrá ser adquirido por un integrante legítimo de la autoridad aduanera, e incluso debe considerarse a este también como la autoridad aduanera misma en las funciones que le corresponden. Como ya fue mencionado, esa calidad la debe acreditar ante el tenedor de la mercancía de procedencia extranjera, mediante la exhibición de la credencial oficial emitida por la autoridad que representa.

Aunado al hecho, de que la verificación aduanera se dirige hacia los papeles y posesiones del propietario, poseedor o tenedor de la mercancía de procedencia extranjera, como puede ser el vehículo que conduce y la documentación que acredita la internación legal de la misma al país; por tanto, en la ejecución de los procedimientos de verificación aduanal se debe de proteger la seguridad física y jurídica del gobernado tal como lo establece el artículo 16 constitucional.

Lo anterior es así, porque aun cuando la citada verificación constituye un acto de autoridad aduanera competente y no obstante que el artículo 151, de la Ley Aduanera no establece mayor precisión en cuanto a la forma y requisitos que debe comprender la identificación de la autoridad aduanera en el levantamiento del acta de inicio del procedimiento administrativo, dicha autoridad debe cumplir con los requisitos de identificación en la misma forma y condiciones que el Poder Judicial de la Federación ha considerado en la práctica de la visita domiciliaria, ya que es la única manera de proteger la garantía de seguridad jurídica del sujeto pasivo revisado.

4.3. EXAMEN PARTICULAR DE LOS REQUISITOS EXIGIDOS PARA LOS CATEOS DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL, EN SUS PÁRRAFOS SEGUNDO Y ONCEAVO EN SU APLICACIÓN A LA NATURALEZA PROPIA DE LA ORDEN DE VERIFICACIÓN DE VEHÍCULOS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA EN TRÁNSITO.

Hasta éste punto hemos analizado los elementos que debe contener una orden de verificación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito, de conformidad con el primer párrafo del artículo 16 Constitucional, al tratarse de un acto de molestia.

Pero no debemos perder de vista que con la emisión de dicha orden, la autoridad aduanera inicia sus facultades de comprobación para cerciorarse de que se han cumplido debidamente las disposiciones fiscales y aduaneras, en materia de vehículos de procedencia extranjera, para lo cual analizaremos los requisitos que debe reunir una orden con la cual la autoridad inicia sus facultades de comprobación.

De acuerdo con el artículo 16 Constitucional, en su párrafo onceavo, se advierte que se hace necesario adecuar al carácter propio de las inspecciones domiciliarias administrativas, las formalidades relativas a los cateos, contempladas en el segundo párrafo del citado artículo 16 de la Constitución, que establece lo siguiente:

“Artículo 16. (...) En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose, al concluirla, una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado, en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.”

En ese sentido, la disposición contenida en el onceavo párrafo, del artículo 16 de la Ley Fundamental, no sólo constituye una garantía de libertad en cuanto tutela y protege la intimidad de la vida privada de los individuos, sino también una garantía de seguridad jurídica en tanto que determina en qué condiciones podrán proceder a la invasión de la esfera de intimidad de los gobernados por ciertos órganos del Estado, entre los cuales para los efectos de nuestro particular estudio, se encuentran las autoridades encargadas de comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales y aduaneras.

Por lo tanto, para que una orden de inspección y/o comprobación sea legal y cumpla con la máxima constitucional contenida en el artículo 16 de nuestra Carta Magna, debe satisfacer plenamente los siguientes requisitos:

- 1) Constar por escrito;
- 2) Ser emitida por autoridad competente;
- 3) *Expresar el nombre de la persona respecto de la cual se ordena la visita y el lugar que debe inspeccionarse;*
- 4) El fin que se persiga con ella; y
- 5) Llenar los demás requisitos que fijan las leyes de la materia.

En consecuencia, *en estricto derecho* las ordenes de verificación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito, al tratarse de actos de molestia, que emite la autoridad fiscal para comprobar el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras en materia de vehículos de procedencia extranjera, deben reunir los requisitos antes precisados.

Por cuanto a los requisitos de que la orden de verificación de vehículos de procedencia extranjera se plasme en un documento escrito, emitido por autoridad competente, damos por reproducido lo que manifestamos cuando nos ocupamos de la igual exigencia que contempla la primera parte del precepto constitucional en comentario, como formalidades que debe reunir todo acto de autoridad que implique molestia para los gobernados.

4.3.1. LA OBLIGACIÓN DE PRECISAR EL OBJETO DE LA ORDEN DE VERIFICACIÓN DE VEHÍCULOS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA EN TRÁNSITO.

Conforme al citado numeral 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

Por mandato constitucional, el requisito de expresar su objeto se hace extensivo a las órdenes de verificación que emitan las autoridades aduaneras cuando resuelven practicar verificaciones a vehículos de procedencia extranjera para cerciorarse que se han acatado las disposiciones fiscales y aduaneras.

Este requisito de expresar en la orden de verificación el objeto o propósito, se traduce en condicionar el reconocimiento de legalidad de las verificaciones que practiquen las autoridades aduaneras, sólo cuando las mismas cumplan tanto las formalidades que el propio numeral dicta para los cateos, como las prevenciones que en su caso señalen las leyes respectivas.

En este punto queremos referirnos al principio de legalidad que consagra nuestra Ley Fundamental, que es en realidad la finalidad pretendida por el Constituyente al dictar el precepto ya referido anteriormente, y que consiste en sujetar todo acto autoritario a las prevenciones de la ley; es decir, al cumplimiento oficial de los procedimientos y formalidades previstas por los ordenamientos jurídicos.

De esa manera las personas que resientan una afectación estarán en condición de contrastar las resoluciones y actuaciones de la autoridad frente a las prescripciones legales y determinar si aquellas se apegan o no a estas, o, en nuestro caso, si se genera un estado de incertidumbre jurídica por no precisarse el objeto a verificar y/o el alcance de la revisión; circunstancias que colocarían al particular en posición de utilizar los medios legales de defensa que resulten aplicables.

Precisamente una de las formalidades prescritas para los cateos es la que se refiere a que en la orden de cateo se deberá expresar los objetos que se buscan con la practica de la diligencia.

Por lo que atañe a la sujeción que ha de hacerse de las leyes respectivas mencionada por el precepto constitucional, ello constituye una remisión a la legislación aduanera para que de ella se atiendan las normas conducentes. Como ya fue expuesto, en el caso que se estudia se deberán atender a las disposiciones previstas en la Ley Aduanera, así como del Código Fiscal de la Federación, de aplicación supletoria.

No obstante lo anterior, no debemos perder de vista que la orden de verificación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito tiene una naturaleza distinta y especial, al efectuar este tipo de verificaciones fuera de un domicilio fiscal específico, sino en el momento en que un vehículo se encuentra circulando o transitando en territorio nacional, hacia un determinado destino.

De acuerdo a lo anterior, es razonable pensar que cuando la autoridad decide verificar unidades vehiculares, se encuentra obligada a darle conocimiento en el contenido de la orden de verificación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito, de lo siguiente:

"(...) se le practicará una verificación con el objeto o propósito de comprobar la legal importación, tenencia o estancia de vehículos de procedencia extranjera, así como el cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras a que está afecto como sujeto directo y como responsable solidario (...)"

Ahora bien, se debe analizar entonces si es necesario que en la orden de verificación de vehículos de procedencia extranjera, al expresar el objeto de la diligencia se especifiquen las contribuciones que comprenderá la revisión, o si basta con una alusión genérica de todas sobre las que la autoridad fiscalizadora tenga competencia.

Respecto de este segundo punto, cabe puntualizar que el hecho de señalar una serie de contribuciones en comercio exterior y en general las restricciones o regulaciones no arancelarias que correspondan a cada importación, no puede tacharse de genérica la orden de verificación de vehículos de procedencia en tránsito.

Lo anterior es así, toda vez que tratándose de contribuciones al comercio exterior, como lo es el impuesto general de importación, así como del impuesto especial sobre producción y servicios y en su caso las cuotas compensatorias, las disposiciones que regulan tales contribuciones, su pago y declaración se realiza a través del pedimento de importación, más no a través de declaraciones periódicas.

Aunado a que atendiendo a la naturaleza de la propia orden será hasta el momento en que la autoridad ejercite sus facultades de comprobación que conocerá las contribuciones que se generen, en el caso de que se advierta que no se acredita la legal importación, estancia, o tenencia en territorio nacional del vehículo, ya que tratándose de contribuciones en materia de comercio exterior no existe la obligación de inscribir en el registro federal de contribuyentes, contribuciones en materia de comercio exterior.

Por tal razón, no es factible que la autoridad precise en la orden de verificación los impuestos o contribuciones a los cuales en forma específica se encuentra sujeto el bien. Más aún cuando la autoridad no puede conocer el régimen o contribuciones a las cuales se encuentra sujeto el propietario, tenedor o

poseedor de un vehículo de procedencia extranjera, ya que la verificación se realiza al momento de que se detecta un vehículo de procedencia extranjera que va circulando dentro de su respectiva circunscripción territorial y se insiste lo que se va a verificar es la legal estancia, tenencia o importación de un vehículo de procedencia extranjera.

4.3.2. EL REQUISITO DE PRECISAR EL LUGAR EN QUE HABRÁ DE LLEVARSE A CABO LA VERIFICACIÓN DE LOS VEHÍCULOS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA.

Por otro lado, respecto del requisito que exige que en la orden de verificación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito, se debe precisar el lugar en que se llevará a cabo dicha facultad, debemos considerar lo siguiente:

No existe duda de que tratándose de las órdenes de verificación de vehículos de procedencia extranjera, en tránsito o circulación, no se pretende inspeccionar un lugar determinado o comprobar el cumplimiento por parte de un contribuyente establecido.

En ese orden de ideas, resulta inadmisibles exigirle a la autoridad fiscal que precise el lugar o ubicación en que habrá de ejecutarse el mandamiento escrito, porque en este caso, no se pretende verificar un lugar determinado con el fin de localizar objetos, sino que, como la propia orden lo indica, se pretende comprobar el cumplimiento de obligaciones fiscales y aduaneras, respecto de mercancías de procedencia extranjera en tránsito.

Dicha situación, implica que la orden se llevará a cabo cuando los verificadores detecten un vehículo que se encuentre circulando en la vía pública y que por sus características sea de procedencia extranjera.

Lo anterior debe considerarse al margen de que los inspectores o verificadores, con el carácter de auxiliares de la autoridad competente o de la unidad administrativa correspondiente, asienten en el acta de la diligencia el lugar en que se ejecuta la referida orden, puesto que la garantía consagrada en el artículo 16 de la Carta Magna, no llega al extremo de exigir que se satisfagan formalismos rígidos en el acto de autoridad.

No obstante lo anterior, no se debe perder de vista que la autoridad fiscal al emitir las órdenes de verificación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito, se designan verificadores para que en su auxilio se encarguen de la verificación de la legal estancia de los citados vehículos en circulación, dentro de

un ámbito espacial y tomando para tal efecto la competencia territorial conforme a la cual actúan, en términos del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, vigente a partir del 23 de marzo de 2001 y del Acuerdo por el que se señala el nombre, sede y circunscripción territorial de las Unidades Administrativas del Servicio de Administración Tributaria, publicado en el Diario oficial de la Federación el 31 de agosto de 2000, reformado mediante acuerdos de 23 de agosto de 2001 y 25 de septiembre de 2001, publicado en el mismo medio de publicación oficial, aplicable de conformidad con el artículo Octavo Transitorio del referido Reglamento Interior.

Por lo tanto, podemos aseverar que la autoridad no se encuentre obligada a señalar un *lugar específico* para llevar a cabo este tipo de verificaciones, cuando el lugar a verificar, se comprende a todo el territorio nacional, ya que esa es la finalidad de la orden verificar la legal estancia de dicha mercancía en territorio nacional, de conformidad con el artículo 1° y 144 de la Ley Aduanera y que la autoridad sólo podrá ejercer sus facultades dentro de su respectiva circunscripción territorial, quedando en esa forma salvaguardada su garantía de seguridad jurídica.

4.3.3. PROBLEMÁTICA RESPECTO DEL SEÑALAMIENTO DEL DESTINATARIO DE LA ORDEN DE VERIFICACIÓN DE VEHÍCULOS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA EN TRÁNSITO.

Con relación al requisito de *expresar el nombre de la persona respecto de la cual se ordena la visita*, nos enfrentamos a la problemática de que en la orden de verificación en cuestión, la autoridad no se encuentra en posibilidad de precisarlo desde su emisión.

Lo anterior, obedece al hecho de que en la verificación que nos ocupa, no se trata propiamente de una orden de visita domiciliaria que se vaya a practicar en el domicilio del gobernado, donde antes de su emisión resulta posible conocer el nombre o nombre de las personas a quien se dirige o en su caso los datos suficientes que permitan su identificación; sino de una orden de verificación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito, donde el gobernado es molestado en sus propiedades o posesiones y que dada la naturaleza del acto mismo, la autoridad competente que emite la orden, en el acto mismo de su emisión desconoce los datos de la persona o personas que se le habrá de detectar conduciendo un vehículo de procedencia extranjera.

Por lo tanto, en la práctica los particulares impugnan la legalidad de dicha orden de verificación de vehículos de procedencia extranjera, argumentando que dichos actos no cumplen con el citado requisito constitucional previsto en el artículo 16 la Ley Fundamental, y que acoge el numeral 38 fracción IV del Código Fiscal de la Federación, trayendo como consecuencia, la nulidad de todo lo actuado al amparo de dicha orden.

Pero, si conforme al numeral 16 Constitucional, se señala que para efecto de llevar a cabo la comprobación del cumplimiento de las disposiciones legales, se deberá estar sujeto a la leyes respectivas, este supuesto, no se encuentra contemplado en la Ley Aduanera, ya que en dicho ordenamiento sólo se establece el procedimiento a seguir cuando el vehículo de procedencia extranjera ya ha sido detenido y remitido al recinto fiscal, para iniciar el procedimiento administrativo en materia aduanera, es decir, a partir del levantamiento del Acta de Inicio, tal como lo dispone en el numeral 152 de la Ley Aduanera.

Asimismo, el artículo 42 fracción VI, del Código Fiscal de la Federación, de aplicación supletoria de conformidad con el numeral 1° de la Ley Aduanera, tampoco contempla el hecho de que la autoridad fiscal al detectar un vehículo de procedencia extranjera en tránsito, no conoce los datos del destinatario, sino que en forma general señala que la autoridad fiscal podrá practicar u ordenar se practique avalúo o verificación física de toda clase de bienes incluso durante su transporte.

Por lo tanto, ante tal problemática la autoridad al emitir la orden de verificación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito, la dirige "al propietario, poseedor, tenedor del vehículo de procedencia extranjera", ante la imposibilidad de conocer el nombre de quien en ese momento se encuentra conduciendo la mercancía, por lo que los verificadores al acatar la orden de verificación, actúan de hecho y no de derecho, toda vez que no existe precepto legal alguno en que se contemple la posibilidad de emitir las ordenes sin precisar el nombre de la persona a quien se dirige.

Para llegar a una propuesta de solución, procedemos a realizar las siguientes consideraciones:

Resulta evidente y elemental porque la garantía tutelada, como todas las de la llamada parte dogmática de la Constitución, está en función precisamente de personas, sean de las denominadas "individuales" o "colectivas", y porque, además, en derecho, como es sabido, la vinculación se establece siempre entre sujetos.

De manera que no es el lugar o el bien el que tiene el deber de tolerar la labor inspectiva de la autoridad, sino la persona que lo ocupa, a quien debe ir dirigida la orden, bien para conocer el cumplimiento de las obligaciones fiscales o las relaciones que haya tenido con terceros, para percatarse del acatamiento de las disposiciones fiscales por parte de estos últimos.

Por lo tanto, es evidente que el legislador partió de la base de que se tuviesen elementos ciertos por parte de la autoridad competente para identificar a la persona a la que se giraría el acto de molestia previamente a su expedición, pero dicha máxima, no sugiere disposiciones rígidas que hagan nugatorias las facultades conferidas a la autoridad fiscal.

Por tal razón, si en el mandato de verificación en tránsito no se comprende el nombre de la persona a quien se ha de verificar por poseer un vehículo extranjero en el territorio nacional, no puede constituirse esto como limitación o excepción a las facultades de verificación de la autoridad, ni motivo de impunidad a los infractores de la ley en ese aspecto, pues tal caso se ubica en un supuesto de interpretación lógica a los términos de la disposición.

De acuerdo con lo establecido por el artículo 1° de la Ley Aduanera, no sólo el propietario de la mercancía es sujeto obligado a acatar sus disposiciones sino también el poseedor o tenedor de dicha mercancía, al disponer lo siguiente:

"Artículo 1°. Esta Ley, la de los Impuestos Generales de Importación y Exportación y las demás leyes y ordenamientos aplicables, regulan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de las mercancías. El Código Fiscal de la Federación se aplicará supletoriamente a lo dispuesto en esta Ley.

Están obligados al cumplimiento de las citadas disposiciones quienes introducen mercancías al territorio nacional o las extraen del mismo, ya sean sus propietarios, poseedores, destinatarios, remitentes, apoderados, agentes aduanales o cualesquiera personas que tengan intervención en la introducción, extracción, custodia, almacenaje, manejo y tenencia de las mercancías o en los hechos o actos mencionados en el párrafo anterior."

Es decir, los obligados al cumplimiento de las disposiciones en materia de comercio exterior, se encuentran en primera instancia los propietarios, los poseedores y cualquier tenedor de una mercancía de procedencia extranjera, éste último, no es el propietario, ni siquiera el poseedor, sino que se define como la persona que en ese momento tiene consigo la mercancía de procedencia extranjera, sin importar bajo qué título la tiene, el que debe estar en condiciones de acreditar la legal estancia de las mercancías, conforme al artículo 146 de la Ley Aduanera.

En efecto, el artículo 146 de la citada Ley Aduanera, determina que la tenencia, transporte o manejo de mercancías de procedencia extranjera, a excepción de las de uso personal, deberá ampararse en todo tiempo, con cualquiera de los siguientes documentos:

I.- Documentación aduanera que acredite su legal importación.

Tratándose de la enajenación de vehículos importados en definitiva, el importador deberá entregar el pedimento de importación al adquirente. En enajenaciones posteriores, el adquirente deberá exigir dicho pedimento y conservarlo para acreditar la legal estancia del vehículo en el país.

II.- Nota de la venta expedida por la autoridad fiscal federal o la documentación que acredite la entrega de las mercancías por parte de la Secretaría.

III.- Factura expedida por el empresario establecido e inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes, la cual deberá reunir los requisitos que señale el Código Fiscal de la Federación.

En las relatadas condiciones, se tiene que la Ley Aduanera considera sujetos obligados a acatar las disposiciones aduanales, no sólo a los propietarios de las mercancías sino también a los poseedores, tenedores o cualquier persona que tenga intervención con la introducción, extracción, custodia, almacenaje, manejo y tenencia de las mercancías de procedencia extranjera, y en el caso el propietario, tenedor o poseedor de un vehículo de procedencia extranjera es sujeto obligado a acreditar la legal estancia en el país del vehículo de procedencia extranjera.

Sin embargo, resulta fuera de duda que en casos como el que nos ocupa la autoridad no puede contar con los datos precisos del propietario, poseedor o tenedor de un vehículo de procedencia extranjera, por lo que resulta imposible dar cumplimiento literal al contenido del citado artículo 16 de nuestra Carta Magna, por ende, ante tales circunstancias reales y objetivas las normas jurídicas y especialmente las fiscales deberán ser interpretadas buscando la "lógica de lo razonable" como lo establece el maestro Recaseens Siches.⁴

A mayor abundamiento, el hecho de que el artículo 5° del Código Fiscal de la Federación, señale que las normas fiscales sean de aplicación estricta sólo significa que no deben extenderse por analogía en perjuicio del contribuyente, y que no cabe exigir sino las cargas establecidas en la Ley, sin ampliarlas, aumentarlas o agravarlas, pero dicho precepto legal no previene que una norma tributaria deba aplicarse aisladamente, sin conexión con las demás, o que haya de interpretarse sin tener en cuenta su propia finalidad y el sistema a que dicha norma pertenece.

Además, tampoco se trata de una visita domiciliaria en la cual si resulta susceptible conocer el nombre de las personas a auditar o en su caso e asentamiento de aquellas, habida cuenta que el artículo 52 de la Ley Aduanera prevé la presunción legal de que el propietario o el tenedor de las mercancías resulta quien las introdujo al territorio nacional.

Por tal razón, si el acto de fiscalización se centra en detectar a aquellos vehículos de procedencia extranjera que circulan en el país sin haber sido sometidos a los trámites legales para su importación, resulta por demás apegado a derecho el que el mandamiento de autoridad se gire a aquellas personas que por una presunción legal se consideren que fueron quienes lo introdujeron al territorio nacional.

De tal manera que el requisito de legalidad, previsto en el multicitado 16 de nuestra Constitución, se colmaría señalando que el destinatario lo es el propietario, poseedor y/o tenedor del vehículo de procedencia extranjera, pues quedaron asentados los datos necesarios que permitan la identificación del destinatario, lo cual deberá precisarse en la ley secundaria, a fin de que la autoridad emita sus actos debidamente fundados y motivados.

Por tal motivo, se propone la reforma al artículo 42, fracción VI del Código Fiscal de la Federación, en los términos que se precisan a continuación:

⁴ RECASEENS SICHES, "NUEVA INTERPRETACIÓN DEL DERECHO FISCAL", PORRÚA, TERCERA EDICIÓN, 1980. PÁGINA 227.

PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 42, FRACCIÓN VI DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

Como hemos puntualizado la facultad de verificación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito, se realiza conforme al artículo 42, fracción VI del Código Fiscal de la Federación que actualmente precisa:

“Artículo 42. Las autoridades fiscales a fin de comprobar que los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, han cumplido con las disposiciones fiscales y en su caso, determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales, así como para comprobar la comisión de delitos fiscales y para proporcionar información a otras autoridades fiscales, estarán facultadas para:

...
VI. Practicar u ordenar se practique avalúo o verificación física de toda clase de bienes, incluso durante su transporte”.

Por lo tanto, se estima necesario definir con mayor precisión la situación jurídica que se expone, a efecto de que no exista duda alguna de que la autoridad aduanera actúa conforme a derecho al emitir sus órdenes indicando como destinatarios de los mismos al propietario, tenedor, conductor o poseedor de vehículos de procedencia extranjera, al no tener la posibilidad de conocer el nombre de la persona física o moral que detenta o posee la mercancía al momento de ejercer las facultades de comprobación.

En razón de lo anterior, el artículo 42, fracción VI del Código Fiscal de la Federación, podría quedar redactado de la siguiente manera:

“Artículo 42. Las autoridades fiscales a fin de comprobar que los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, han cumplido con las disposiciones fiscales y en su caso, determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales, así como para comprobar la comisión de delitos fiscales y para proporcionar información a otras autoridades fiscales, estarán facultadas para:

...
VI. Practicar u ordenar se practique avalúo o verificación física de toda clase de bienes, incluso durante su transporte. **Para tales efectos, la orden podrá estar dirigida al propietario, conductor, tenedor o poseedor de la mercancía, sin que resulte necesario señalar el nombre de la persona que detente o posea dicha mercancía”.**

Lo anterior es así, ya que mientras no exista un mejor control de los vehículos de procedencia extranjera que se importan a territorio nacional, la verificación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito, es el único mecanismo masivo con que cuenta la autoridad fiscal para comprobar que los importadores, poseedores o tenedores de dichas mercancías cumplan con las obligaciones establecidas en las disposiciones fiscales y aduaneras, pero advirtiéndole que dicha facultad de comprobación deberá ejercerse dentro de las formalidades legales establecidas, a fin de cumplir con la garantía de seguridad jurídica de los particulares.

Arribar a un criterio contrario traería como consecuencia la imposibilidad de verificar el debido cumplimiento de las obligaciones fiscales derivadas de la importación de mercancías de procedencia extranjera; máxime que la autoridad al emitir su acto se apoyó en el artículo 16 de la Constitución General de la República, dispositivo que faculta la persecución de ilícitos de flagrancia y precisamente por tratarse de mercancías de procedencia extranjera.

No obstante lo anterior, se propone para un mejor control de los vehículos de procedencia extranjera en nuestro país, que la autoridad aduanera, boletine publicamente los vehículos reportados como robados en el extranjero, a fin de que se impida la enajenación de dichas mercancías en territorio nacional.

Aunado a lo anterior, se sugiere que se establezca un medio de consulta vía internet sobre la legal estancia de un vehículo de procedencia extranjera en el país y su prohibición o no de ser adquiridos en México.

Finalmente, consideramos que sería conveniente que la autoridad aduanera requiriera al importador de un vehículo de procedencia extranjera bajo el régimen de importación temporal, señalar un domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de un tercero, que se responsabilice solidariamente, respecto de las consecuencias jurídicas que se deslindaran de la ilegal importación, tenencia o estancia de un vehículo de procedencia extranjera.

CONCLUSIONES.

1ª. Sin duda la noción del acto administrativo representa una pieza fundamental del Derecho Administrativo contemporáneo, ya que tiene repercusiones en muchos de sus ámbitos, de ahí la importancia de su estudio. Por lo tanto, el acto administrativo se puede definir en un sentido restringido como una declaración unilateral de voluntad de un órgano de poder público en ejercicio de la función administrativa, con efectos jurídicos directos respecto de casos específicos, plasmado en un mandamiento escrito.

2ª. La doctrina ha considerado que el acto administrativo puede definirse desde dos puntos de vista: el primero atendiendo al criterio orgánico, según el cual el acto administrativo es el que emiten los órganos administrativos del poder público y no otros. Por otro lado, se encuentra el criterio material, que es aquel cuya sustancia o esencia es administrativa, por lo que todos los órganos del poder público, producen actos administrativos.

3ª. Los vehículos son mercancías sujetas a la regulación especial que prevé la Ley Aduanera, al constituir bienes tangibles y que son susceptibles de enajenarse; considerando que la Ley Aduanera y el titular del Ejecutivo Federal al expedir los Decretos de regularización de los vehículos de procedencia extranjera que se internan en territorio nacional, se refieren exclusivamente a los automotores destinados al transporte terrestre y de uso particular, que se clasifican por su capacidad de pasajeros como son los automóviles, camionetas, entre otros.

4ª. Tratándose de vehículos de procedencia extranjera que se importan bajo el amparo del régimen de importación para permanecer en forma definitiva en las franjas fronterizas o región fronteriza del país, obtienen un beneficio en el pago de los impuestos, ya que sólo cubren el 50% del Impuesto General de Importación en automóviles nuevos y en los automóviles usados únicamente pagan el 25% de los impuestos y están exentos del permiso de la Secretaría de Economía.

Asimismo, en el régimen de importación temporal, no están afectos al pago de impuesto ni a la obtención del permiso de la Secretaría de Economía, lo que propicia que los importadores al no tener obligación de cubrir impuestos y cumplir

con diversos requisitos, no cumplan con su obligación de retornar los citados vehículos al término de los plazos establecidos en la Ley Aduanera.

Por lo tanto, para disminuir los índices de la importación ilegal de vehículos de procedencia extranjera en territorio nacional, sería conveniente que se fijarán garantías más elevadas para la importación temporal y elevar los gravámenes del régimen de importación definitiva de las franjas fronterizas o región fronteriza, a fin de que los particulares cumplan debidamente con sus obligaciones fiscales y aduaneras.

5ª. La autoridad es todo órgano del Estado investido de poder de decisión y ejecución, o alguna de ellas, es decir, que se encuentre en posibilidad de realizar actuaciones de naturaleza jurídica que afecte la esfera jurídica de los gobernados y de imponer a estos sus determinaciones, cuyo cumplimiento pueda ser exigible mediante el uso directo o indirecto de la fuerza pública. Por lo tanto, la competencia tiene su génesis en el principio de legalidad, que se refiere al hecho de que la autoridad sólo puede realizar válidamente aquellos actos que la ley le permita.

6ª. Según lo dispuesto en el del artículo 2º de la Ley Aduanera, la autoridad o autoridades aduaneras son aquellas que conforme a la Ley del Servicio de Administración Tributaria y su respectivo Reglamento Orgánico, y demás disposiciones legales, se les confiere competencia para vigilar y asegurar el debido cumplimiento de las disposiciones aduaneras y en su caso ejercer las facultades de comprobación previstas en dichos ordenamientos aduaneros. Por tal razón, el concepto de autoridad aduanera no depende de su denominación, sino de que se encuentre facultada expresamente en un ordenamiento jurídico para aplicar las atribuciones previstas por la Ley Aduanera.

7ª. La facultad es la aptitud que un ordenamiento jurídico otorga un servidor público, para actuar según la competencia del órgano del cual externa su voluntad. De esta forma, el apoyo constitucional de las facultades de comprobación con que cuentan las autoridades fiscales y aduaneras para cerciorarse del debido cumplimiento de las disposiciones legales, se encuentra previsto en un sentido general en el onceavo párrafo, del artículo 16 Constitucional, y en el artículo 42 del Código Fiscal de la Federación, se establecen las especies de este tipo de facultades, como lo es la prevista en la fracción VI, en la que se otorga a la autoridad la facultad de realizar la verificación física toda clase de bienes, incluso durante su transporte, en la cual se incluye la

de verificar la legal importación, estancia y tenencia de vehículos de procedencia extranjera en tránsito, conforme lo establece el artículo 144 fracción XI, de la Ley Aduanera.

8ª. Aún cuando los vehículos de procedencia extranjera pueden verificarse a través del reconocimiento aduanero, o a través de una visita domiciliaria, atendiendo a la fácil movilidad de dichas mercancías, la facultad de verificación de los vehículos de procedencia extranjera en tránsito, es el mecanismo mediante el cual la autoridad aduanera puede verificar en forma masiva la legal estancia, tenencia o importación de un vehículo de procedencia extranjera, en tránsito.

9ª. Todo acto administrativo que emita la autoridad aduanera en ejercicio de sus facultades de comprobación, debe reunir los requisitos exigidos por el artículo 16 Constitucional, consistentes en que el acto debe constar por escrito, proveniente de autoridad competente, debidamente fundado y motivado, señalar el destinatario a quien va dirigido y el lugar u objetos a inspeccionarse y las personas autorizadas para ejecutar dicho acto, a fin de salvaguardar la garantía de seguridad jurídica del gobernado, que tutela el referido precepto constitucional.

10ª. Tratándose de la verificación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito, cuando el mandamiento de autoridad en el cual se ordena el aludido acto de comprobación, y se dirija al "C. propietario, poseedor y tenedor del vehículo de procedencia extranjera en tránsito", no resulta violatorio del artículo 16 Constitucional, en razón de que conforme al artículo 1º de la Ley Aduanera, los sujetos obligados a acatar las disposiciones aduanales, no sólo comprenden a los propietarios de las mercancías sino también a los poseedores, tenedores o cualquier persona que tenga intervención con la introducción, tenencia y manejo de las mercancías, y en el caso el conductor de un vehículo de procedencia extranjera, ya sea en su calidad de propietario, poseedor o tenedor, se encuentra obligado a acreditar la legal estancia en el territorio nacional.

Apreciar de manera distinta el tema aquí abordado, haría nugatorias las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras, en tratándose de actos de verificación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito, en virtud de que dada su naturaleza, las autoridades ordenadoras, se encuentran imposibilitadas para conocer de manera específica, previamente a la emisión de su mandato, aquellas personas que se encuentren conduciendo un vehículo de procedencia extranjera, bastando con que se señale "al propietario poseedor y/o tenedor del vehículo de procedencia extranjera".

11a. En las órdenes de verificación de vehículos de procedencia extranjera, en tránsito o en circulación, no es necesario que la autoridad señale el lugar en que habrá de ejecutarse el mandamiento, pues no se pretende inspeccionar un lugar determinado o comprobar el cumplimiento por parte de un contribuyente establecido.

Si la orden de verificación se dirigió al C. propietario, tenedor o poseedor del vehículo de procedencia extranjera, la misma es válida cuando la diligencia se realiza con el poseedor de las mismas. Máxime si en el acta circunstanciada que al efecto se levante se precisan las circunstancias de lugar, tiempo y personal que intervino.

BIBLIOGRAFÍA.

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo*. Porrúa. México, 1996.

CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, *Derecho Aduanero*, Porrúa, México, 1995.

CARRASCO IRIARTE, Hugo. *Derecho Fiscal Constitucional*. Harla. México 1993.

CARTAS SOSA, Rodolfo. *Las Visitas Domiciliarias de Carácter Fiscal*. Themis. México, 2000.

CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo, *Derecho Administrativo Mexicano II*, Cárdenas Editor, México, 2000.

DE LA GARZA, Sergio F. *Derecho Financiero Mexicano*. Porrúa. México. 1994.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 2000.

FLORES ZAVALA, Ernesto, *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*. Porrúa. México. 1995

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 2000.

WITKER W., Jorge y JARAMILLO, Gerardo. *Comercio Exterior de México, Marco Jurídico y Operativo.*, Mc-Graw-Hill, México, 1996.

LOPEZ VILLA, JUAN RAUL, *Comercio Exterior y Derecho Aduanero*, Sistemas de Información Contable y Administrativa, México, 1997.

MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, *Las Facultades de Comprobación Fiscal*, Porrúa, México, 1999.

RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, *Derecho Fiscal*, Oxford University Press, México, 2000.

ROHDE PONCE, Andrés. *Derecho Aduanero Mexicano*, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2000.

RECASENS Siches, *Nueva Interpretación Del Derecho Fiscal*, Porrúa, México, 1980.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1997.

DICCIONARIOS.

DE PINA VARA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Porrúa, Vigésima cuarta Edición, México, 1997.

ZORRILLA ARENA, Santiago y José Silvestre Méndez. *Diccionario de Economía*, Océano, México, 1984.

MARTINEZ MORALES, Rafael I. *Diccionario Jurídico Temático, Derecho Administrativo*, Segunda Edición, Oxford University Press, México 2000.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, Porrúa, México, 1995.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXI, Driskill, Buenos Aires Argentina, 1994.

FUENTES INFORMÁTICAS.

Jurisprudencia y Tesis Aisladas 1917-2000, CD IUS 2000, Poder Judicial de la Federación Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CD Justicia Fiscal y Administrativa 2000, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, *Jurisprudencia, Precedentes y Criterios Aislados, Sentencias y Votos particulares*, correspondientes a la Segunda Tercera y Cuarta épocas.

LEGISLACIÓN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, 128ª. Edición, México, 1999.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1993.

Ley del Aduanera, Legislación Fiscal 2001. Tomo II, Talleres Gráficos, México, 2001.

Reglamento de la Ley Aduanera, Legislación Fiscal 2001. Tomo II, Talleres Gráficos, México, 2001.

Ley de Comercio Exterior, Legislación Fiscal 2001. Tomo II, Talleres Gráficos, México, 2001.

Código Fiscal de la Federación, Legislación Fiscal 2001. Tomo II, Talleres Gráficos, México, 2001.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2000.

Ley del Registro Federal de Vehículos, publicada en el Diario Oficial de la Federación 13 de enero de 1965, en vigor hasta 1977.

Ley del Registro Nacional de Vehículos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de junio de 1998.

Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1999.

Ley del Servicio de Administración Tributaria, Legislación Fiscal 2001. Tomo II, Talleres Gráficos, México, 2001.

Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de marzo de 2001.

Acuerdo que señala el nombre, sede, circunscripción territorial de las Unidades Administrativas del Servicio de Administración Tributaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de agosto de 2000.

Decreto por el que se Expiden Nuevas Leyes Fiscales y se Modifican Otras^o publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 15 de diciembre de 1996, vigente a partir del 1° de julio de 1997.

Ley de Coordinación Fiscal, Legislación Fiscal 2001. Tomo II, Talleres Gráficos, México, 2001.

Ley para la Inscripción de Vehículos de Procedencia Extranjera, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 12 de marzo de 2001.

Reglamento de la Ley para la Inscripción de Vehículos de Procedencia Extranjera, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 2001.

Acuerdo que exime del requisito de permiso previo, por parte de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la importación de los equipos usados que se indican incluyendo la que se realice a las zonas libres publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de julio de 1988.

Decreto mediante el cual se otorgan facilidades administrativas a los propietarios de vehículos extranjeros usados, del Estado de Chihuahua, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1° de marzo de 1990.

Decreto mediante el cual se otorgan facilidades administrativas a los propietarios de vehículos extranjeros que circulan en el país, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 1991.

Decreto mediante el cual se permite la regularización de automóviles usados de procedencia extranjera que circulan en el país, publicado en el Diario Oficial de la Federación publicado el 13 de enero de 1992.

Convocatoria a las personas físicas que antes del 9 de octubre de 1993, hayan internado legalmente al país vehículos de procedencia extranjera, modelo 1986 o anteriores, para que mediante el otorgamiento de permisos de importación, realicen su internación definitiva, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1994.

Acuerdo por el que se establecen las condiciones para la importación de vehículos automotores usados, destinados a permanecer definitivamente en la franja fronteriza norte del país, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1998.

Decreto por el que se establecen las condiciones para la importación de vehículos automotores usados destinados a permanecer definitivamente en la franja fronteriza norte del país, y en los Estados de Baja California, Baja California Sur, la región parcial del Estado de Sonora, y Municipio fronterizo de Cananea, Estado de Sonora, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 1999.

Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de mayo de 2000.

Resolución Miscelánea de Comercio Exterior para 1999, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de marzo del mismo año.

Resolución Miscelánea de Comercio Exterior para 2000, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 26 de marzo de 2000.