

300



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"**

**LA EVOLUCION DEL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA
(PAMA)**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

SANDOVAL ARENIVAR JOSE VICENTE



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



FEBRERO 2002



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

TÍTULO

LA EVOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA (PAMA)

A MI ESCUELA

Recinto en donde adquirí los mejores y más sólidos conocimientos para mi desarrollo profesional

A MIS PADRES

Con cariño, y una evocación a sus enseñanzas y acciones ejemplares que perdurarán para siempre

A ESTHER MI ESPOSA

Con todo mi amor. Abnegada compañera que motiva siempre mi desarrollo moral y profesional

A MIS HIJOS: GIOVANNI, GABRIELA Y DANIELA

Piezas de valores claves que influyen en mí,
Sin los cuales no hubiera podido llegar a donde me encuentro

A MIS MAESTROS

Como reconocimiento a su dedicación a la humanitaria labor docente

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES

1.1. La Aduana en la antigüedad.....	1
1.2. El Comercio Exterior en México	2
1.2.1. Etapa Colonial.....	3
1.2.2. Etapa Independiente.....	5
1.2.2.1. El Porfiriato	6
1.2.2.2. Etapa Revolucionaria	7
1.3. Bases Constitucionales.....	7
1.4. Bases Normativas	15
1.4.1. Legislación Aduanal.....	15
1.4.2. Código Aduanero.....	17
1.4.3. Ley del Registro Federal de Vehículos.....	27
1.4.4. Ley Aduanera	35

CAPITULO SEGUNDO

INFRACCIONES Y SANCIONES ADUANERAS

2.1. El acto administrativo.....	43
2.1.1. Generalidades	43
2.1.2. Clasificación.....	45
2.1.3. Elementos	48
2.1.4. Efectos	50
2.1.5 Extinción	52
2.1.5.1. Medios Normales	52
2.1.5.2. Medios Anormales	53
2.2. Principios y Limitaciones Constitucionales	56

2.3. Naturaleza de las Infracciones	62
2.3.1. Formales	65
2.3.2. Sustantivas	67
2.4. Naturaleza de las Sanciones	78
2.4.1. Sujetos que intervienen.....	70
2.4.2. Autoridad	70
2.4.3. Gobernado	72

CAPÍTULO TERCERO

INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA

3.1. Concepto de Procedimiento	73
3.2. Concepto de Aduana	74
3.3. Desarrollo y seguimiento del Procedimiento	74
3.3.1. Sustitución del embargo precautorio.....	77
3.3.2. Requisitos del acto de inicio del procedimiento.....	78
3.3.3. Reconocimiento aduanero y segundo reconocimiento.....	81
3.3.4. Operativos en transporte.....	84
3.3.5. Visitas domiciliarias.....	85
3.3.5.1. Notificaciones	86
3.3.5.2. Pruebas y alegatos	86
3.4. Resolución del Procedimiento	88
3.4.1. Fundamentos Legales	88
3.4.2. Objeto.....	91
3.5. Procedimiento del Recurso de Revocación	91
3.5.1. Procedencia del Recurso	92
3.5.2. Improcedencia del Recurso	93
3.5.3. Características del Escrito de Interposición del Recurso	94

3.5.4. Trámite y Resolución del Recurso	
3.5.5. Agotamiento del Recurso	101

CAPÍTULO CUARTO

MEDIOS DE DEFENSA JURISDICCIONALES

4.1. Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	102
4.1.1. Sustanciación del Juicio de Nulidad.	108
4.2. El Juicio de Amparo en Materia Aduanera.....	111
4.2.1. Principios del Juicio de Amparo	112
4.2.2. Procedencia del amparo directo e indirecto	115
4.2.3. Requisitos de la demanda	118
4.2.4. Improcedencia del Juicio de Amparo.....	119
4.2.5. Medios de Prueba y Resolución del Juicio	120
4.3. Principales Jurisprudencias	124

CONCLUSIONES

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES

Siempre será importante ir a la fuente de conocimiento histórico para la mejor comprensión de cualquier tema que deseemos abordar; por ello, recorro a ésta para la mejor comprensión del presente trabajo

1.1. La aduana en la antigüedad

Las aduanas nacen del comercio internacional, sus orígenes son variados, civilizaciones importantes y antiguas muestran los primeros registros de lo que pudieron ser las primeras aduanas en un plano muy apegado a lo que son hoy en día.

Ejemplos claros son los siguientes:

India: Es aquí donde surge la primera muestra de pagos por extracción e introducción de mercancías al país, así como la creación de lugares pertinentes para la recaudación de los tributos.

Babilonia: De gran importancia para la humanidad, fue la creación del Código de Hammurabi; nos muestra variados ámbitos de la vida babilónica y gracias a esto sabemos que el comercio realizado en el río Eufrates pagaba un tributo.

Fenicia: Es de todos conocido el desarrollo comercial generado por este pueblo, primero en hacer del comercio el motor del pueblo.

Se distinguen por ser los pioneros en aplicar ideas como el proteccionismo y algunas teorías del comercio exterior.

Grecia: En este país. Se maneja claramente la idea de aduana, así como la integración y manejo administrativo de las mismas, la aplicación de cuotas fijas y variables, el registro de los primeros derechos de exportación, circulación y tránsito de mercancías.

Roma: Las aduanas en Roma se atribuyen al rey Anco Marcio, organizaron un sistema llamado "*Telonium*" y clasificaron la recaudación de impuestos aduanales según la región de que se tratara. Aunque en el tiempo hubo modificaciones y conforme a los reinados se abolían y restituían, las aduanas formaron parte importante de los gobiernos además de ser fundamentales para el desarrollo de sus ciudades ya que encerraban gran parte del poder político de aquellos tiempos.

Arabia: Crearon un impuesto que gravaba los movimientos de importación y exportación. Cabe mencionar que el manejo de la política aduanera árabe se basó en una tendencia fiscalista y de un exclusivo carácter financiero.¹

1.2. El Comercio Exterior en México

Los antecedentes en materia aduanal parten de las disposiciones dictadas por España a partir de la conquista de México. De esta parte

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

surgen tres etapas que marcan la vida política y de desarrollo de nuestro país:

- **La Etapa Colonial**
- **La Independencia**
- **La revolucionaria**

1.2.1. Etapa Colonial

A partir del descubrimiento de América los Reyes Católicos de España obtienen del Papa Alejandro VI la bula denominada "*Inter-Caetera*" dividiendo el descubrimiento entre españoles y portugueses. En virtud de tal dictamen surgieron diferencias sobre las cuales se reforma la Bula y pasa por diversas modificaciones las cuales dan origen al sustento legal que marca la política legal de España con sus colonias y el derecho exclusivo sobre estas posesiones.

El concepto económico de ese tiempo se basaba en los metales preciosos considerando que el país más poderoso era el que tenía más oro y plata acumulado. Por tal motivo se creó un monopolio comercial donde sólo podían comerciar las colonias y España entre ellas mismas.

En la Carta de Burgos (denominada así por los Reyes de España) declaran libre del pago de impuestos a las personas y Frailes que vinieran a poblar las tierras descubiertas, siendo esta desgravación aduanera motivada para incentivar la colonización en América.

¹ Carvajal Contreras, Máximo. Derecho Aduanero. Ed. Porrúa, quinta edición.

Además de los monopolios se impusieron diversos y complicados impuestos como fueron: El derecho de avería o Havería, derecho de almirantazgo, derecho de almojarifazgo o portazgo, derecho de tonelaje y el derecho de alcabala.²

Tal fue el abuso que la Colonia llegó a dividirse en 80 suelos alcabalatorios, por tal motivo el comercio de México pidió se aboliera y se establecieran las aduanas interiores.

Además de estos gravámenes desde 1762 existía el derecho de anclaje, el cual pagaban las embarcaciones mayores a la entrada de la nave a Veracruz y el impuesto que se cobraba sobre el valor de las mercancías internadas a México, el cual fue recaudado por el consulado de México desde 1562.

Esta situación prevaleció hasta mediados del siglo XVII, misma que tuvo terminación al advenimiento del reinado de español, de la casa de Austria y a la llegada de los Borbones.

En mayo de 1774 se terminó la prohibición para que las colonias pudieran comerciar entre sí. Además, con la Ordenanza del Comercio Libre se obtuvieron beneficios para el comercio, así mismo se destruyeron los monopolios de Cádiz y Sevilla.

México 1995. pp. 47-50

² Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Manual de Nociones Generales de Comercio Exterior. México. 2000. pp. 1-6

La Etapa Colonial del comercio exterior en México es un claro ejemplo de todos los errores que durante siglos el país ha tenido que soportar, de la misma forma nos muestra todos los lastres que desde ese

entonces los mexicanos hemos tenido que sostener.

1.2.2. Etapa Independiente

Al principio de esta etapa el comercio exterior quedó en el olvido pues desaparecieron las características monopolistas, la monarquía y el transporte que prevaleció hasta esas fechas.

El General Iturbide logró que la junta Provisional Gubernativa expidiera un arancel general interno de aduanas marítimas, el cual es el primer Arancel del periodo de transición a la Regencia.³

Los aranceles vigentes en el país desde provisionales hasta definitivos en la primera década de la etapa independiente, respondían a las condiciones económicas y a las necesidades fiscales evitando así el desabasto de recursos en el país.

Con la pérdida de Texas, Nuevo México y Alta California se perdieron importantes puertos como Hábeas-Cristi y San Francisco, aún así el comercio con otros países prosiguió, de esta manera Veracruz se convirtió en el puerto más importante de ese entonces.

En la etapa de Reforma se dictaron diversas leyes que afectaron el comercio exterior, para 1854 se promulgó el primer Código de Comercio, se dieron también las facultades al Congreso para expedir aranceles sobre comercio exterior.

En 1861 el Congreso facultó al gobierno para formar un nuevo arancel de aduanas marítimas y fronterizas. En el gobierno del Presidente Benito Juárez se dictaron diferentes decretos relacionados con el comercio exterior.

México, a finales del siglo XIX tenía una sólida estructura jurídica basada en la Constitución de 1857.

1.2.2.1. El Porfiriato

En esta etapa se dieron los primeros indicios a la integración económica. En el caso de la exportación se promulgó la ley para la represión del contrabando y el reglamento para que los derechos por la exportación de dinero fueran pagados en los puertos a criterio del contribuyente.

Se crearon secciones aduanales en lugares inhóspitos del litoral para evitar el contrabando y facilitar el comercio. Se expidió un nuevo arancel de aduanas marítimas y fronterizas para aumentar ingresos y satisfacer la demanda social.

En 1900, Porfirio Díaz estableció la Dirección General de Aduanas. Así mismo, las reglas para el despacho; para transporte ferroviario y para los almacenes de depósito.

³ Cossio Villegas, Daniel. Historia de la Política Aduanal en México. Vol. VIII. México 1992. p. 8

El presidente Díaz no concluyó su último sexenio a causa del movimiento revolucionario iniciado en 1910.⁴

1.2.3. Etapa Revolucionaria

La etapa de la Revolución Mexicana disminuye la renta de las aduanas. Se pretendió facilitar el comercio con Estados Unidos provocando que las relaciones comerciales quedaran suspendidas.⁵

En las tarifas de importación, el gobierno redujo los derechos a mercancías de indispensable consumo, mientras no fueran producidas en el interior del país o su producción fuera insuficiente.

Las restricciones de los países que participaron en la Primera Guerra Mundial obligaron a la imposición de tarifas diferentes al comercio, favoreciendo a las naciones que no establecieron restricciones hacia México.

Para finalizar esta etapa, Álvaro Obregón logró un equilibrio fiscal señalando las bases para la explotación del petróleo bajo principios constitucionales.

1.3. BASES CONSTITUCIONALES

La supremacía de la Constitución debe ser relevante en cualquier tema jurídico abordado, en este caso específico, por tratarse de

⁴ Manual de Nociones Generales de Comercio Exterior. Ob. Cit. pp. 1-9

⁵ Carvajal, Máximo. Ob. Cit. pp.1-10

cuestiones financieras, es decir, obligaciones imperativas para el gobernado, el punto es insoslayable; por lo tanto, haré un recorrido por este documento, elemento constitutivo, de un Estado de Derecho.

A. El Artículo 131 constitucional

El Constituyente en este precepto, establece la facultad privativa de la Federación para imponer las contribuciones causadas por la importación o exportación de mercancías o que transiten por el territorio nacional, así como reglamentar y aun prohibir la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos sea cual fuese su procedencia.

Así mismo el Ejecutivo, facultado por el Congreso de la Unión, podrá aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, así como crear otras o restringir y hasta prohibir la exportación o importación y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando así lo estime necesario, con el fin de regular el comercio exterior.

B. Artículo 31 fracción IV

Este precepto en su contenido, indica la obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos de la Federación y del Distrito Federal, o de los Estados y Municipios en que residan, de manera proporcional y equitativa.

El precepto en sí, es extraordinario en su técnica jurídica. La fracción cuarta no ha sufrido modificaciones, no así las leyes reglamentarias emanadas de ésta, es un ejemplo a seguir para el Constituyente Permanente.

C. Artículo 73 fracción XXIX-A

Este artículo faculta al Congreso de la Unión para establecer contribuciones relativas al comercio exterior, es evidente la vinculación estrecha con dos aspectos: el primero de ellos relacionado con el artículo 31 IV, (obligación de los mexicanos de contribuir al gasto público en forma equitativa y proporcional); el segundo con el artículo 131 en su segundo párrafo, en donde se señala una facultad delegada por el Congreso al Ejecutivo Federal, para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por este órgano a quien compete la función, (excepción al principio de División de Poderes) e incluso para crear otros.

D. artículo 89 fracción XIII

Faculta al poder Ejecutivo para establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación. Se trata de una disposición directa de nuestro máximo ordenamiento.

Se ha discutido si se trata de una facultad formal o materialmente administrativa. En este caso me uno a la corriente doctrinaria que se

inclina por identificarla como una cuestión política-administrativa.

E. Artículo 117 fracción V

La Constitución prohíbe a los Estados gravar directa o indirectamente la entrada o salida de mercancías nacionales o extranjeras, es decir, mediante esta limitación expresa, se ratifica de manera indirecta la facultad exclusiva de la Federación para gravar las operaciones de importación o exportación de mercancías, obstáculos a la entrada y salida de mercancías.

El contravenir esta sujeción constitucional para el comercio, constituiría considerar la entrada o salida de mercancías como actividades ilícitas. La fracción en comento, refrenda el Pacto Federal.

En este artículo se ratifica de manera indirecta la facultad exclusiva de la Federación para gravar las operaciones de importación o exportación de mercancías.

El señalamiento indirecto de un gravamen en estas circunstancias debe entenderse, al ver de la doctrina, como el impedimento de que el impuesto se cause antes de que los productos entren al comercio local.

F. Artículo 73 fracción VII

Da origen a un renglón de la Ley de Ingresos de la Federación (impuestos al Comercio Exterior) "Para imponer las contribuciones

necesarias a cubrir el Presupuesto”.

El Estado cuenta como uno de sus atributos propios, con una soberanía financiera que se proyecta en dos sentidos los ingresos y los gastos, y, segundo, con potestad tributaria, esto es, con facultad para crear e imponer tributos.

Ambas potestades las ejerce el Congreso al momento de establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, para determinar las materias sobre las cuales deben recaer en forma imperativa cualquier tipo de contribuciones.

Esta fracción como otras comentadas están estrechamente vinculadas con lo dispuesto por el ya citado artículo 31, en su fracción IV.

G. Artículo 73 fracción XXX

Da origen a la Ley aduanera, a la Ley del Impuesto General de Importación y a la Ley General de Exportación. “Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”.

Estas facultades se refieren a la naturaleza misma del Congreso de la Unión, como órgano al que compete la elaboración de las normas jurídicas que conocemos con el nombre de leyes o decretos, con sus

caracteres generales, abstractos e impersonales y que, desde el punto de vista material y formal se determinan como tales.

Además de lo apuntado con antelación, el Congreso de la Unión puede ejercer facultades que, pueden ser formalmente legislativas y materialmente administrativas o, en su caso, jurisdiccionales.

H. Artículo 89 fracción X

Corresponde al Ejecutivo "Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no-intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales".

Este artículo otorga expresamente la dirección de la política exterior al Presidente de la República; además puede celebrar tratados con la aprobación del Senado. Así mismo, establece para el titular del Poder Ejecutivo, la obligación de conducir esta política, de conformidad con los siguientes principios fundamentales:

"La autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los

Estados; la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales".⁶

I. Artículo 89 fracción XIII

"Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación"

Es una función desarrollada por el Ejecutivo de naturaleza administrativa, como el interés nacional siempre debe prevalecer sobre el posible interés particular de las entidades federativas, es por lo que se estipula la facultad presidencial para habilitar puertos y establecer aduanas marítimas y fronterizas, pues de no existir esta disposición, al hacerlo se violaría la soberanía de los Estados en perjuicio del Pacto Federal.

J. Artículo 117

Este precepto en su fracción IV se refiere a las limitaciones para las entidades federativas para gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

La fracción V señala la prohibición fiscal para los Estados, no se permite: "Gravar directa o indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de el, a ninguna mercancía nacional o extranjera: así

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Tomo II. México 1999. p.

mismo, gravar la circulación, el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectuó por aduanas locales, requiera inspección y registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

La fracción VII prohíbe a los Estados expedir y mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya sea entre producciones semejantes de distinta procedencia.

La simple obtención vía establecimiento de un impuesto por el paso de productos, le otorga el carácter de alcabalatorio, aun cuando pretenda gravar por igual y hasta cierto límite todo producto semejante. El no prohibir su existencia abriría la posibilidad a la guerra de tarifas que atenta contra la libertad mercantil y constituye un estorbo para el desarrollo del comercio nacional.

K Artículo 118

Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

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

1.4. BASES NORMATIVAS

Será importante un acercamiento al aspecto legislativo que priva en materia aduanal, por ello, tomaré lo más relevante de aquellos ordenamientos jurídicos que en forma directa tienen vinculación con el tema abordado en este trabajo.

1.4.1. Legislación aduanal

La Legislación Aduanal estaba desde 1891 abandonada, si bien es cierto que se habían dado un sin número de disposiciones, éstas habían sido dictadas en momentos de crisis y para salvar las situaciones momentáneas. Además, esa diversidad de ordenamientos hacia más compleja y anárquica la Legislación aduanal, por lo que se considera imperante efectuar una revisión competente y reformarla, poniéndola acorde con las transformaciones y evoluciones operadas en el país.

Humberto Olivo Amoros⁷, dice que la primera reglamentación de las funciones del Agente Aduanal, fue la del 15 de febrero de 1918 publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 20 de ese mismo mes y año.

Así fue como el 18 de abril de 1928 se dictó una Ley Aduanera, publicada por Decreto en el DOF el 27 de agosto de 1928, se dispuso que su vigencia sería a partir del 31 de diciembre de ese año. Esta Ley nunca entró en vigor.

El 1 de enero de 1930, se publicó la nueva Ley Aduanera que vino a derogar a la Ordenanza General de Aduanas de 1891 y a la ley expedida el 18 de abril de 1928. Esta ley contenía 18 títulos y 764 artículos, su objetivo fundamental fue el proporcionar al comercio exterior mayores facilidades para sus operaciones en las aduanas a través de la simplificación de los procedimientos y trámites exigidos.

La ley en comento, reguló también lo relativo a las actividades de tráfico marítimo, en sus tres formas: importaciones, exportaciones y reexportaciones. Los transbordos, almacenamientos de mercancías, tráfico terrestre, tránsito internacional y el tráfico aéreo, las facultades y obligaciones de la Dirección General de Aduanas y, en el Capítulo último, las infracciones y sanciones derivadas de estas.

El 19 de agosto de 1935, se expide una Ley Aduanal con 18 Títulos, 435 artículos y un Reglamento, publicada en diciembre del mismo año. Este ordenamiento en cuanto a las infracciones, siguió los lineamientos generales de la anterior, con las salvedades siguientes:

- a) Se deja de tomar en cuenta para la clasificación de
Las infracciones del contrabando, el lugar por donde se internaban las mercancías, sea un lugar hábil o inhábil para el tráfico internacional.
- b) Se hace mención al contrabando de mercancía prohibida, sancionando con prisión de 10 días a 6 años y multa de 20

⁷ Citado por Carvajal Contreras, Máximo. Derecho Aduanero. México. Ed. Porrúa. p. 47

- a 1,000 pesos, más el decomiso de la mercancía.
- c) Faculta a la Autoridad Administrativa, para que puedan dictar las medidas necesarias para el aseguramiento del interés fiscal e inclusive puede ordenar el secuestro de las mercancías,
 - d) Esta autoridad puede aplicar multas a los testigos que intervengan en las actas o a presuntos responsables de una infracción, cuando no se presenten al lugar donde fueron citados a desahogar su diligencia.
 - e) Se encarga también de girar exhortos a otras oficinas aduaneras solicitando el apoyo necesario con el propósito de investigar algún presunto responsable.

Esta ley ya no habla de derechos sencillos adicionales como la anterior, sino que denomina, a los primeros impuestos y, a los segundos, multas: estuvo vigente hasta principios de abril de 1952, en que entró en vigor el Código Aduanero.

1.4.2. Código Aduanero

Este Código es el antecedente inmediato de la actual legislación aduanera. Se ha querido profundizar en su estudio, ya que innumerables figuras jurídicas, terminología y disposiciones, han sido adoptadas por la Ley de 1982 y su Reglamento.

El Código Aduanero (CA) abrogado el 31 de junio de 1982, estipulaba que las mercancías responden directa y preferentemente ante el fisco por el importe de sus impuestos y derechos, así como de las multas y gastos a que dieron lugar, por lo que autorizó a las autoridades aduaneras a retenerlas, perseguirlas o secuestrarlas, cuando se tenga conocimiento de que no hayan cumplido con los requisitos previos para la importación, la exportación y los impuestos correspondientes.

Por lo que hace a las infracciones, el Código en comento las define en su Título XIV Capítulo I, de su Artículo 553, como toda violación que se comete a algún precepto del Código consistente en hacer lo que se prohíbe o en omitir lo que se ordena.

Este Código clasificó a las infracciones en dos tipos; las simples o derivadas de la tramitación aduanal y, las complejas que podían constituir un delito.

Las primeras se encontraban dispersas en todo el articulado del Código Aduanero en el Capítulo V denominado "sanciones"; en su artículo 628, por lo que respecta a las segundas, se pueden encontrar cuatro que son:

Primero.- El contrabando regulado en el Capítulo II, artículo 570 que a la letra dice. "Comete el delito de contrabando":

I.- El que introduzca o saque del país mercancías, omitiendo el pago total o parcial de los impuestos que conforme a la Ley deban cubrirse.

II.- El que introduzca o saque del país mercancías cuya importación o exportación este prohibida por la Ley, o sujeta a permiso de autoridad competente sin que exista en este último caso la autorización respectiva.

Sin embargo, cuando las propias mercancías arriben a los recintos fiscales para ser despachadas al amparo de los documentos correspondientes, a excepción del permiso de autoridad competente a que estuvieren sujetas, sólo se quedarán retenidas mientras se satisface este requisito o se permita su retorno al extranjero.

III.- El que interne al resto del país mercancías extranjeras procedentes de zonas, perímetros o puertos libres, omitiendo el pago total o parcial de los impuestos que conforme a la Ley deban cubrirse y cuya importación esta prohibida o sujeta a permiso de autoridad competente, sin que exista en este ultimo caso la autorización respectiva.

IV.- El que oculte el verdadero valor comercial de las mercancías que deba servir de base para el cobro de los impuestos aduaneros a la exportación, y:

V.- El que ejecute actos idóneos que vayan inequívocamente dirigidos a realizar cualesquiera de las operaciones a que se refieren las fracciones anteriores, así como producir el contrabando si este no se consuma por causas ajenas a la voluntad del agente.

Segundo.- La tenencia ilegal de mercancía regulada en el Artículo 553-BIS Fracción I que a la letra dice "**es infracción a este código**":

I.- Comerciar, comprar, enajenar o efectuar cualquier acto de adquisición de mercancías extranjeras que no sean para uso personal del que las adquiera o comercie con ellas, sin la documentación que compruebe su legal estancia o tenencia en el país.

Tercero.- El comercio ilícito establecido en la **fracción II** del artículo 553 BIS señala "tener por cualquier causa mercancías extranjeras que no sean para uso personal del tenedor, sin la documentación que compruebe la legal estancia o tenencia en el país de las mercancías".

Cuarto.- De los artículos 208 y 212 se desprende una inexacta clasificación arancelaria, mismos que textualmente transcribo para una mejor comprensión.

Artículo 208.- en los casos de la importación como de la exportación que no existiera factura comercial o no se exigiera al causante, queda obligado a formular una declaración por escrito en la que se debe consignar el valor exacto de la mercancía bajo protesta de decir verdad, y se estará a ese valor para la aplicación de la cuota cuando sea mayor al precio oficial respectivo. Igualmente cuando se presente la factura, se estará al valor de la mercancía señalado en ella si es superior al precio oficial, salvo disposición expresa en contrario.

Artículo 212.- el reconocimiento aduanero tiene por objeto examinar las mercancías, para establecer su correcta clasificación arancelaria como a continuación se indica.

Este reconocimiento debe ser practicado por un Vista Aduanal designado por el jefe de la aduana, con fundamento en el artículo 628

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

fracción XXIV que establece que, cuando se practique el reconocimiento aduanero, el vista descubra que con infracción en el artículo 212 se declare en el pedimento una inexacta clasificación arancelaria por perjuicio del Erario Federal, estos hechos se harán del conocimiento de la Procuraduría Fiscal de la Federación, cuando a juicio de la Dirección General de Aduanas se presuma la comisión de un delito.

El CA en el Título XVI Capítulos I, II, III y IV, se refieren a los juicios administrativos, en especial el último en la Sección I, señala el Procedimiento Administrativo de Investigación que tiene por objeto la determinación e imposición de sanciones en relación con las infracciones de contrabando, presunción de contrabando a la importación o exportación, así como la adquisición, enajenación, comercio o tenencia de mercancías extranjeras o nacionales, según el caso, sin comprobar la legal estancia de las mismas.

Así mismo como las que emanen de infracciones consideradas como simples, que son violaciones a las reglas destinadas a regir en el diario quehacer de las aduanas y de los importadores y exportadores que acuden a ella, para realizar las operaciones que la ley prevé; es decir, las relativas sólo a procedimientos administrativos cuya violación no lesiona ni a la economía, ni al interés fiscal, ni al interés social del estado, pero que tampoco pueden dejar de sancionarse, pues de otra manera se estaría fomentando la anarquía administrativa.

Antes de entrar al estudio del procedimiento de investigación, es menester tomar en cuenta algunas consideraciones de carácter legal que tienen vinculación con el procedimiento:

- La zona de inspección y vigilancia comprende los recintos fiscales y fiscalizados, aguas territoriales y playas marítimas, zona económica adyacente, el mar territorial, los aeropuertos, una franja de doscientos kilómetros de ancho paralela y adyacente a las fronteras y, una franja 50 kilómetros de ancho paralela y adyacente a las playas.
- De estos lugares la tenencia, transporte y manejo de la mercancía de procedencia extranjera, deberá ampararse en todo tiempo con la documentación que acredite la legal estancia.
- Cuando las mercancías y los medios de transporte en que se conduzcan, dentro de los lugares y zonas de inspección y vigilancia permanente sin la documentación antes mencionada, la autoridad aduanera procederá al secuestro de dichas mercancías y de sus medios de conducción.
- El jefe de la aduana dictará el acuerdo de inicio de procedimiento de investigación y designará al empleado que deberá de fungir como secretario y se tomarán en su caso, las medidas necesarias que prevengan y garanticen el interés fiscal.
- Se tomará la declaración a los aprehensores de las mercancías y descubridores de la infracción y de los presuntos responsables y demás personas cuyo testimonio sea necesario para el esclarecimiento de los hechos que se investiguen.

- Se hará saber al presunto responsable que dispone de un término de quince días hábiles para ofrecer, en su caso las pruebas a que haya lugar.
- Transcurrido dicho término y de no haberse ofrecido dichas pruebas, perderá el derecho de hacerlo y se le tendrá por conforme con los hechos o irregularidades que se le atribuyan.

Se practicarán careos, si diera lugar:

- A contradicciones que aparezcan en las declaraciones recibidas, si ellas son conducentes a la investigación emprendida, se practicarán todas las demás diligencias que tiendan a comprobar las circunstancias que guarden relación determinante con el caso a examen y que deban servir como fundamento de la resolución que en el recaiga, autorizando todas las pruebas eficaces que no sean contrarias a la moral o al orden público, así como las que promuevan los interesados, aun cuando alguno de estos medios probatorios no sean admitidos en el derecho común.
- De acuerdo con el artículo 598 fracción VII, las pruebas deberán ser ofrecidas por escrito, relacionándolas con cada uno de los puntos controvertidos con sujeción a las reglas que se indican. De lo contrario, serán desechadas.
- El presunto que ofrezca prueba testimonial, indicará el nombre de los testigos, deberá exigir el interrogatorio y señalar los domicilios.

- El oferente deberá presentar a sus testigos el día y hora indicados para recibir la prueba y, en el caso de no hacerlo, se tendrá por desierta.
- En caso de ser prueba pericial, señalará el nombre, domicilio y número de cédula profesional exhibiendo el interrogatorio, mismo que deberá sujetarse al desahogo. Los peritos deberán rendir su dictamen el día y hora que se fijen para la admisión de la prueba. En caso de que no concurra el perito sin tener causa justificada, la prueba se desahogará con el perito que asista.
- Concluido el término de ofrecimiento de la prueba, se procederá al desahogo en un plazo que no excederá de 60 días hábiles. En cuanto a la valoración de las pruebas, se está a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación (CFF) y, en su defecto, al derecho común.

Artículo 598

Fracción VIII refiere que, todas las diligencias de prueba, serán practicadas por el jefe de la aduana asistido del secretario, con excepción de aquellas que se practiquen fuera de las oficinas, las cuales quedaran legítimamente autorizadas por el Secretario.

Fracción IX La notificación de la clasificación arancelaria, se hará en forma general, excepto cuando los presuntos infractores sean desconocidos o se ignore el domicilio. La inconformidad de la clasificación arancelaria se substanciara con la prueba pericial.

En todo procedimiento de investigación, recaerá una resolución que deberá ser dictada y firmada por el jefe de la oficina aduanera. Cuando se trate de contrabando, en la resolución precisara las presunciones que hayan quedado establecidas y, llenados los requisitos de ley, consignen los hechos al Ministerio Publico Federal.

Fracción XI "se ordena siempre que sea procedente la clasificación arancelaria y el avalúo de las mercancías o efectos comprendidos en el procedimiento, nombrándose al efecto al vista o vistas que el jefe de la aduana señale.

Artículo 612.- Sección II.- la resolución deberá ser dictada a más tardar a los cinco días siguientes a aquel que concluya la ultima diligencia practicada en el procedimiento.

Dentro del CA, se contemplaron diversos recursos administrativos, cuya finalidad fue la de comprobar la legalidad de los actos emitidos por las autoridades aduaneras.

Mediante la revisión de esos actos por parte de la Dirección General de Aduanas, quien tenia la facultad de confirmar, modificar o revocarlas y en caso de ser procedentes, posteriormente interponer la demanda ante el Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Administrativa y Fiscal.

Respecto de la actuación operativa, contenida en el artículo 684 del Código en comento, el cual señalaba que todas las resoluciones que fueren dictadas por las oficinas aduaneras en cualquier fase de la operación, serian revisadas por la Dirección General de Aduanas a solicitud del interesado, cuando éste no estuviere conforme.

Lo anterior quedaba confirmado al establecerse que, cuando la Ley no determinara tramitación especial para sustanciar el recurso o plazo para interponer, el interesado debería dirigirse por escrito a la Dirección General de Aduanas, solicitando la revisión en un plazo no mayor de quince días.

Igualmente existían otros tres recursos, en los cuales se determinaba trámite y plazo para su substanciación y estos estaban previstos en los Artículos 219, 579 y 616 del Código Aduanero.

Artículo 219. Señalaba el procedimiento para la inconformidad del interesado con la rectificación que el vista aduanal hacía de su declaración arancelaria contenida en el pedimento respectivo, siendo tramitado dicho recurso en términos del artículo 159 del Código Fiscal vigente en la época y constituía lo que comúnmente se llamaba "controversia arancelaria".

Artículo 579. Establecía un procedimiento casuístico únicamente para los casos de inconformidad del interesado en contra de una clasificación arancelaria de las mercancías objeto de la presunta infracción de contrabando, recurso que se interponía ante la autoridad que conocía el procedimiento administrativo de investigación que en esa época se denominaba juicio.

Artículos 614 y 616. Se referían a la inconformidad de los particulares en contra de las resoluciones dictadas por los jefes de las aduanas en los procedimientos administrativos, que instruían por infracciones al código. En estos casos, la Dirección General de Aduanas al revisar el asunto, tenía facultades expresas para

ordenar la practica de nuevas diligencias, la ampliación de las que juzgara convenientes y la recepción y el desahogo de las nuevas pruebas, para finalmente dictar la resolución valorando lo actuado en el expediente.

Como antecedente refiero que hubo un tiempo en que, cuando la Dirección General de Aduanas era la que instruía directamente el procedimiento, procedía el recurso de revocación previsto en el Código Fiscal vigente en la época de los hechos.

1.4.3. Ley Del Registro Federal De Vehículos

El Sistema Fiscal Federal, constituye uno de los instrumentos más importantes que ha sido implantado para lograr las metas fijadas en el ámbito económico.

Es por ello que fue necesario la implementación de sistemas tendientes a evitar de manera eficaz la evasión fiscal, todo ello amparado dentro de un marco jurídico que conllevara a la aplicación de las normas establecidas, dando con esto una idea mas clara de la evolución que a través de los años se ha venido presentando en nuestro sistema tributario, me refiero particularmente a la Ley del Registro Federal de Vehículos (LRFV).

El 13 de enero de 1965 se publicó la LRFV y se establece la Dirección General de Automóviles, cuando se publicó en el DOF, constaba de VI Titulos y tenia por objeto el control fiscal y el registro de los vehiculos

que se encontraran en territorio nacional. Dicho ordenamiento a su abrogación el 28 de diciembre de 1989 constaba de IX Capítulos.

El artículo 2o del Reglamento de la LRFV señalaba:

"La autoridad ejercerá el control fiscal a que se refiere el artículo 1o. De la Ley respecto de vehículos, sus accesorios y partes, comprobando en su caso, el pago de los impuestos de importación sobre tenencia y uso de automóviles, así como el de los derechos por servicios en materia de Registro Federal de Vehículos asimismo quedaran sujetas a dicho control fiscal las actividades de fabricación ensamble de vehículos."

Esta ley establecía el procedimiento administrativo de investigación, de conformidad con el artículo segundo de la ley de la materia.

Fue aplicable para todos los vehículos, entendiéndose como éstos los automóviles, autobuses, camiones, tractores no agrícolas y tipo quinta rueda, motocicletas de más de 350 centímetros cúbicos de cilindrada las aeronaves, embarcaciones, remolques, semiremolques, chasis, motocicletas acuáticas, tablas de oleaje con motor, esquís acuáticos motorizados, veleros de mas de cuatro metros de altura incluso sin motor, con excepción de los vehículos de tracción humana o animal y los que no sean automotores.

Así mismo, comprendía las motocicletas hasta 350 centímetros cúbicos de cilindrada de pesca hasta de cuatro metros de eslora, así como las aeronaves y embarcaciones de naturaleza militar de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, con el objeto de comprobar la legal importación o estancia en el país (zona gravada libre o fronteriza) de dichas unidades, de conformidad con el

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigente en esa época (Artículos 87 a 94 y 136).

En relación con los artículos 30 y 42 de la LRFV. La Dirección General de Aduanas y las aduanas mismas, fueron las encargadas de comprobar; su legal estancia en el país; su inscripción en el registro y; el cumplimiento de las obligaciones fiscales relacionadas con el mismo, siendo cuatro los actos fundamentales que generan el procedimiento con fundamento en los artículos 42, 43 y 44 del Título VI Capítulo primero de la ley en comento.

Primero.- Secuestro de vehículos en tránsito (circulando o estacionado) realizado por el personal de inspección y vigilancia de la Dirección General de Aduanas, cuando se presume que se cometió alguna de las infracciones previstas en el artículo 40 de la Ley de la Materia.

Segundo.- Cuando de conformidad con el artículo 44 de dicha ley, alguna autoridad (judicial, administrativa, federal, de los estados, municipios etc.), ponga a disposición de estas, los vehículos por presumirse ilegal su estancia o importación al país.

Tercero.- En virtud de haberse secuestrado una unidad como consecuencia de una visita domiciliaria realizada por el personal ya indicado, mediante orden expresamente emitida.

Cuarto.- Cuando el propietario o poseedor de un vehículo, se presente ante la autoridad correspondiente a realizar algún trámite relacionado con la unidad y esto no sea posible, por alguna de las causas señaladas en el artículo 40 de la LRFV que a la letra dice.

"Son infracciones a la presente Ley del Registro Federal de Vehículos.

I.- No solicitar en tiempo la inscripción del vehículo en el registro.

II.- Amparar un vehículo con solicitud de inscripción o de reposición de documentos que se encuentra vencida.

III.- No presentar, o hacerlo extemporáneamente, los avisos que se refieren en los Artículos 16 y 34.

Artículo 16.- Los propietarios o legítimos poseedores de vehículos inscritos con carácter definitivo, provisional o zonal, así como los que hubieren iniciado el trámite correspondiente, están obligados a dar, dentro de los 15 días siguientes a la fecha de realización del supuesto de que se trate, los avisos que a continuación se indican:

I.- Cambio de:

- A).- Propietario;
- B).- Denominación o razón social de la sociedad asociación propietaria;
- C).- Domicilio;
- D).- Motor;
- E).- Chasis o bastidor;
- F).- Carrocería total;
- G).- Servicio;
- H).- Tipo;
- I).- Clase;

- J).- Capacidad; y
- K).- Todas aquellas partes que modifiquen substancialmente su Estructura original.

II.- De robo.

III.- De recuperación de vehiculo robado.

Artículo 34.- Los titulares de los permisos de importación o internación temporal deberán presentar, en su caso, avisos de robo, de recuperación y de baja por destrucción de los vehiculos, así como de pérdida, destrucción o inutilización, total o parcial de los comprobantes de la operación.

Los avisos deberán presentarse ante la Secretaria de Hacienda y Crédito Publico, dentro de los treinta días siguientes al de la realización de los supuestos anteriores.

IV.- No exhibir la documentación relativa a la inscripción en el registro, a las importaciones o internaciones temporales, cuando sea requerida por la autoridad.

V.- Hacer uso indebido de los comprobantes, permisos y demás documentos relacionados con la inscripción de vehiculos, con las importaciones o internaciones temporales.

VI.- Poseer o amparar vehiculos con los datos de identificación o con los documentos a que se refiere la fracción anterior, alterados.

VII.- Facilitar a terceros el uso de vehiculos importados o internados temporalmente, sin la autorización respectiva.

VIII.- Salir del país o retornar a la franja fronteriza o zona libre durante la vigencia del permiso respectivo, sin cumplir con lo dispuesto en el Registro Federal de Vehículos 32.

IX.- Explotar comercialmente vehículos sujetos a importación o internación temporal, o darles un uso diferente al autorizado.

X.- Enajenar o adquirir vehículos importados o internados temporalmente.

XI.- Adquirir los vehículos a que se refieren los artículos 12 fracción II y 13. Sin ser residente o estar establecido en la franja fronteriza o zona libre.

XII.- Enajenar o adquirir vehículos importados en franquicia sin cumplir con los requisitos señalados en el artículo 38.

XIII.- Internar al resto del país o poseer dentro del mismo los vehículos a que se refieren los artículos 12 fracción II y 13, sin la autorización correspondiente o sin ser residente en franja fronteriza o zona libre.

XIV.- Introducir al país, o poseer, adquirir, enajenar o comerciar dentro del mismo, vehículos de origen extranjero sin comprobar su legal estancia.

XV.- Importar temporalmente vehículos sin tener alguna de las calidades señaladas en los artículos 23 y 24.

XVI.- Retornar extemporáneamente al extranjero, a la franja fronteriza o a la zona libre, vehículos importados o internados temporalmente.

XVII.- No retornar a los lugares señalados en la fracción anterior, los vehículos importados o internados temporalmente.

XVIII.- Enajenar vehículos sin la inscripción de origen nacional, en el caso al que se refiere el artículo 18, párrafo tercero.

Secuestrado el vehículo se le deberá controlar, inventariar e identificar, formulando la documentación correspondiente: inventario de control de vehículos que se refiere al número con el que controlara la unidad en los patios y en su estado físico y el tarjetón de calcas de los números de identificación que deberá contener, marca, línea, modelo, tipo, medida de eslora, manga puntal, no. De motor, serie, chasis, fuselaje etc...

Integrado el expediente con los documentos antes señalados, el primer paso a realizar al momento de la detención del vehículo en tránsito o por visita domiciliaria es la notificación del inicio del procedimiento administrativo de investigación y audiencia, conforme lo establece el artículo 47 de la ley de la materia la que debe contener los datos del lugar y fecha de la detención y la especificación clara de que se tiene un plazo de diez días hábiles para el ofrecimiento de pruebas.

Cuando el vehículo no es secuestrado en tránsito, sino puesto a disposición en los términos del artículo 44 de la ley, o es detenido al

pretender realizar algún trámite, se formulará acuerdo de inicio de radicación.

Si no es posible notificar junto con el plazo de ofrecimiento de pruebas en el momento del secuestro personal, se hará según corresponda si existe domicilio en territorio nacional o del propietario o tripulante, mediante oficio remitido por correo certificado con acuse de recibo y si no hay datos suficientes o el domicilio es en el extranjero, se notificará por estrados fijando acta de inspección, secuestro y notificación del procedimiento o acuerdo del inicio respectivo, a la vista del público en el local de la autoridad instructora.

Cuando el interesado (dentro de plazo de diez días hábiles) ofrezca pruebas, se admitirán todas excepto las contrarias a la moral u orden público y buenas costumbres.

El desahogo de las pruebas se debe realizar en un plazo máximo de 30 días hábiles (artículo 48 párrafo cuarto) pudiéndose ampliar hasta por tres meses cuando sea necesario. Una vez desahogadas, se procederá a formular el cierre de la instrucción y a emitir dentro de los quince días siguientes la resolución que proceda artículo 49, la que puede ser a favor del interesado, con o sin multa o desfavorable al mismo, con o sin multa (no devolviendo el vehículo), según sea la sanción de acuerdo al artículo 40 y 41 de la LRFV.

La resolución deberá notificarse al interesado personalmente (artículo 50) mediante comparecencia previo citatorio, a excepción de cuando no haya domicilio y que se haga por estrados de acuerdo al artículo 47.

En términos del artículo 52 de la ley, en contra de las resoluciones que las autoridades competentes detecten con motivo de la aplicación de esta, son procedentes los recursos administrativos que establece el CFF tales como el de revocación, nulidad de notificaciones y oposición al procedimiento de ejecución.

1.4.4. LEY Aduanera

Nuestro ordenamiento jurídico aduanero, no es un ente independiente en nuestro Derecho Positivo Mexicano, como en toda función administrativa debe respetarse el "principio de legalidad", que significa que todo acto de autoridad debe estar fundamentado en una norma jurídica previa.

La autoridad debe atender al principio aludido, consagrado en los artículos 14 y 16 constitucionales y, únicamente podrá hacer aquello que la norma jurídica le autorice, excepto que la misma consigne lo que en Derecho Administrativo se conoce como "**facultades discrecionales**" o sea, un margen de libertad para que la autoridad actué dentro de cierto límite establecido en la misma norma.

Por ello, la legislación aduanera requiere a su vez de otros ordenamientos jurídicos que le sirvan de apoyo.

Si partimos desde la base de nuestra pirámide del Derecho Positivo Mexicano se observa el siguiente esquema, en relación con la jerarquía de las normas que priva en todo ordenamiento jurídico:

- a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Contiene la base sobre la materia y procedimientos que le dan su marco esencial;
- b) Las Leyes Reglamentarias de la Constitución en materia aduanera. vr.gr. la que regula el segundo párrafo del artículo 131 constitucional;
- c) Los preceptos de esta índole contenidas en los convenios o tratados internacionales suscritos por México;
- d) El Código Tributario y demás leyes del orden fiscal, el Derecho Común, los Decretos del Ejecutivo Federal, acuerdos de las autoridades superiores y demás disposiciones de observancia general, expedidos en uso de las atribuciones legales.

La actual Ley Aduanera, nació de la necesidad de hacer urgente el sistema aduanero mexicano, que requería de un ordenamiento firme, sistemático y ágil que coadyuvara a fomentar las actividades de comercio exterior, facilitando la operación en las aduanas, así como la agilización de su procedimiento administrativo convirtiéndolo en un proceso sumario que tiene como conciencia la actualización de nuestras instituciones jurídicas fiscales, dentro de un marco estricto de reforma fiscal.

El objetivo del procedimiento administrativo de investigación y audiencia, es el de señalar las acciones que las autoridades deben

realizar para determinar las infracciones al comercio exterior, en cumplimiento a lo establecido en la Ley Aduanera y su Reglamento. La justificación de dicho procedimiento es la razón directa e inmediata de proteger y desarrollar la economía nacional, vigilando y sancionando la adecuada recaudación de recursos económicos por la vía de los impuestos y de los derechos, para que de esta manera se incremente el patrimonio del Estado, ya que solo de esta manera estará en posibilidades de cumplir con los fines que le son propios como órgano rector.

Es el 1 de julio de 1982 cuando entró en vigor la Ley Aduanera.

Este ordenamiento consta de IX títulos y es en el número VI en el que se especifican las "**Atribuciones del Ejecutivo Federal**", contenidas en los artículos del 115 al 126 en relación directa con el Reglamento de esta ley. Señala en su título VI las atribuciones de las autoridades fiscales especificando en el Capítulo Primero, artículo 169 "**Vigilancia Aduanal**", que a la letra dice "el servicio de vigilancia aduanera lo realizará el resguardo aduanal y tendrá las funciones siguientes:

I.- Inspeccionar y vigilar permanentemente el manejo, transporte o tenencia de mercancías en los recintos fiscales y fiscalizados, en las aguas territoriales y playas marítimas, en la zona económica adyacente al mar territorial, en los aeropuertos, en una franja de doscientos kilómetros de ancho paralela y adyacente a las fronteras y en otra de cincuenta kilómetros de ancho, paralela y adyacente a dichas playas.

II.- Secuestrar, dentro de los lugares y zonas mencionadas en la fracción que antecede, las mercancías y los medios de transporte, en que se conduzcan en los casos y con los requisitos a que se refiere el artículo 121 de la ley.

III.- Verificar en transporte la legal importación o tenencia de mercancías de procedencia extranjera y proceder en su caso, a su embargo o secuestro.

Este artículo por el DOF de 29 de octubre de 1990, quedando de la siguiente manera:

"El servicio de vigilancia aduanera lo realizará la unidad administrativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que señale su Reglamento Interior" y tendrá las funciones de las fracciones I a la III mencionadas anteriormente.

La reforma surgió a raíz de que se crea el Acuerdo que establece el Manual de Organización de la Policía Fiscal Federal, que delega facultades a los servidores públicos que la integran, por reforma al Reglamento Interior de la SHyCP, publicada en el DOF el 30 de octubre de 1990, se estableció la Policía Fiscal Federal como órgano dependiente de la citada Secretaría.

Este órgano administrativo encargado de actividad de policía, está facultado para llevar a cabo la prevención de delitos fiscales, apoyar a las autoridades fiscales en la ejecución de sus facultades de

inspección, supervisión y vigilancia aduanera, conforme a las leyes para quienes lleven a cabo funciones de prevención de delitos.

En el mismo Título, en el Capítulo II señala el Procedimiento Administrativo de Investigación y Audiencia, en los artículos del 170 al 174 del Reglamento de la Ley Aduanera, y en la Ley Aduanera en el Título VI Capítulo único del Artículo 120 y hasta el 126, se refiere la zona de inspección y vigilancia y comprende a los recintos fiscales y fiscalizados, la tenencia,

Transporte y manejo de las mercancías de procedencia extranjera y especifica que deberá ampararse en todo tiempo con la siguiente documentación:

La que expida la autoridad aduanera para acreditar la legal importación fuera de estos lugares o zonas de inspección y vigilancia permanente. No será necesario que las mercancías extranjeras estén acompañadas de la documentación que señalamos, pero los propietarios o tenedores deberán de presentarla a solicitud de la autoridad fiscal dentro de los plazos que marque.

Una vez detectadas las presuntas irregularidades a las disposiciones fiscales, se procede de inmediato a elaborar el Acuerdo de Inicio o Radicación, en el que se declara competente la autoridad aduanera para tramitar y resolver el procedimiento administrativo de investigación y audiencia, designando al secretario del procedimiento en los términos del Artículo 60 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia aduanera.

Dentro de este Acuerdo se hace mención de la clasificación arancelaria que habrá de realizarse en caso de que esta proceda, para que con posterioridad sean notificados tanto el acuerdo mismo como la clasificación arancelaria correspondiente y empiece a transcurrir el plazo de ley para ofrecer pruebas, o bien, para inconformarse con la citada clasificación arancelaria.

Las notificaciones dentro del Procedimiento Administrativo de Investigación y Audiencia se realizarán de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 134 del CFF, surtiendo sus efectos al día hábil siguiente a aquel en el que fueron realizadas.

El fundamento para la notificación del acuerdo de inicio del procedimiento, así como clasificación arancelaria y del plazo de diez días hábiles para que el causante exprese lo que a su derecho convenga, se encuentra en el numeral 170 del Reglamento de la Ley Aduanera. Tratándose de acuerdos interlocutorios emitidos durante la instrucción del Procedimiento Administrativo de Investigación y Audiencia que pueden ser recurridos por el o los causantes, deberán también ser notificados en los términos del artículo 134 del Código Tributario.

Cuando los causantes presentan escritos de ofrecimiento de pruebas dentro del término de diez días hábiles otorgado por el artículo 170 fracción III del Reglamento de la ley, procede a la aceptación estudio y valoración de las mismas bajo los siguientes lineamientos:

La aceptación o no del escrito de ofrecimiento de pruebas presentado por los causantes, se realizara a través de un acuerdo interlocutorio

en el que se funda y motiva la resolución a tomar sobre dicho escrito, mencionando en forma pormenorizada todas y cada una de las pruebas ofrecidas, haciendo las prevenciones de ley que procedan.

Dicho acuerdo, como ya mencionamos, tiene que ser notificado a los legalmente interesados, en los términos establecidos por el artículo 134 del CFF; el estudio y valoración de las pruebas que fueron presentadas y desahogadas previamente durante la secuela del procedimiento, se realiza aplicando principalmente el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia fiscal, toda vez que nuestros ordenamientos fiscales específicos no contienen un capítulo concreto para el efecto.

Por tal motivo el juzgador del sumario para conocer la verdad de los hechos, no tiene más límite que las pruebas presentadas o el que el mismo se hizo allegar, deben estar reconocidas por la ley y tener relación directa con los hechos controvertidos.

Una vez que se considera que no existen diligencias que practicar y concluida la investigación de todo el procedimiento, se procede por parte del Secretario del Procedimiento, mediante razón de cuenta, a informar al C. Administrador en el caso de las aduanas y al C. Director de Procedimientos Legales en el caso del centro, que se ha cerrado la Instrucción y se procede a elaborar la resolución correspondiente, misma que en todos los casos deberá contener: resultandos, considerandos y puntos resolutivos.

Las autoridades aduaneras tienen la obligación, de acuerdo a los principios señalados con antelación, de ceñirse en sus resoluciones, a

las disposiciones legales que regula en cuanto a su actividad, potestad, competencia y funcionamiento, debiendo en las resoluciones en las que impongan multas por comisión de infracciones al comercio exterior, de fundar y motivar debidamente la resolución.

Cuando el principio de legalidad y audiencia que deben observar las autoridades, es violado en perjuicio de una persona física o moral, esta podrá hacer valer los recursos administrativos legalmente establecidos.

La Ley Aduanera dispone que en contra de las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras proceden los recursos que establece el CFF y son:

1.- Revocación.

2.- Oposición al procedimiento de ejecución

3.- Nulidad de notificaciones.

Para efectos de la aplicación en materia aduanera, el único recurso procedente es el de revocación.

Por último cabe señalar que el Procedimiento Administrativo de Investigación y Audiencia desde sus antecedentes, es independiente de los procedimientos para fincar responsabilidades penales.⁸

⁸ Ob. Cit. Máximo Carvajal Contreras. p. 50.

CAPÍTULO SEGUNDO

INFRACCIONES Y SANCIONES ADUANERAS

2.1. El acto administrativo

Es evidente que el poder del Estado debe manifestarse a través de la emisión de actos que conlleven de forma intrínseca la fuerza ejecutoria, si no es por convicción sí por medios coactivos. De esta manera puede observarse que las leyes administrativas contemplan un apartado de sanciones a las posibles conductas infractoras que se actualicen, transgrediendo con ello el orden jurídico establecido para lograr la organización, mantenimiento y preservación del orden de una comunidad en todos sus aspectos.

Por ser insoslayable, por su importancia, realizaré un breve panorama del acto administrativo que con sus características y elementos constitutivos lleva inmersa la obligación de obedecerse aun en contra de la voluntad de los particulares y de causar ejecutoria por la misma autoridad administrativa sin necesidad de la intervención de otro órgano de poder del Estado.

2.1.1. Generalidades

Diversos autores están de acuerdo en que emitir una definición adecuada que describa con todos sus elementos al acto administrativo es difícil; sin embargo, los estudiosos de la materia administrativa coinciden en que se trata de manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de la autoridad administrativa competente en el ejercicio de su potestad pública y que al mismo tiempo crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones.

Con la finalidad de establecer de forma más clara y precisa lo que se considera como acto administrativo, a continuación transcribo algunas ideas vertidas sobre conceptos relacionados con el mismo. En principio veamos qué debemos entender por autoridad administrativa y potestad pública.

Como autoridad administrativa *"se considera a aquella que emana de la Administración Pública del Estado, misma que se configura en la organización y funcionamiento de los órganos que se someten al orden jurídico en el ejercicio de sus atribuciones necesarias para su desempeño"*.⁹

Cabe señalar que dicha autoridad, no puede emanar de cualquier órgano del Estado toda vez que los actos derivados de los mismos, no se podrían calificar de administrativos ya que su función no es el fin último de los órganos jurisdiccional o legislativo, que constituyen a los otros órganos del Estado.

Potestad pública se define como *"la fuerza del Estado que se transforma en poder público, sometido al Derecho que le servirá de medida en su manifestación toda vez que su actuación, deberá realizarse dentro del marco señalado por él"*.¹⁰

Como lo he señalado con antelación, el acto administrativo es un instrumento para cumplir con la función administrativa, es decir la aplicación de un ordenamiento jurídico a un supuesto determinado, por ende, éste se configura expresamente en la ejecución del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA), Toda vez que este último, se lleva a cabo por una autoridad administrativa que

⁹ Entrena Cuesta, Rafael. *Curso de Derecho Administrativo*. Vol. 1/1, Página 166.

en este caso se denomina autoridad aduanera, cuando los preceptos establecidos en la Ley Aduanera, específicamente en sus artículos 150 y 151, se tipifican por los gobernados, que en este caso, se denominan importadores o exportadores.

De tal manera el PAMA, es un procedimiento que integra diversos actos administrativos derivados de los preceptos legales y es llevado a cabo por una autoridad de la Administración Pública que tiene como finalidad el determinar las sanciones relativas a la comisión de actos derivados de la importación y exportación de mercancías.

2.1.2. Clasificación

Los actos administrativos se pueden clasificar atendiendo a su finalidad, a los efectos que producen y a su contenido.

Clasificación de Actos Administrativos	Finalidad	Actos de trámite Actos resolutivos Actos de ejecución
	Efectos	Actos favorables Actos de gravamen
	Contenido	Actos constitutivos Actos declarativos

¹⁰ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Principios de Derecho Tributario*. P. 45.

Por su **finalidad** se clasifican en actos de *trámite*. Actos *resolutivos* y actos de *ejecución*, a continuación se explicarán brevemente.

Actos de trámite. Se identifican por constituir *"todos aquellos actos anteriores a la resolución final, que se realizan en un procedimiento administrativo, son actos instrumentales que preparan los actos resolutorios y los hacen posibles. Estos son recurribles en términos generales, solo por excepción".*¹¹

Cuando tienen la apariencia de actos procedimentales no resolutorios del fondo del asunto, de hecho vienen a decidirlo, por poner término al procedimiento o suspenderlo o hacer imposible su continuación, es decir no son impugnables separadamente constituyéndose así un principio de concentración procedimental; habrá que esperar a que se produzca la resolución final del procedimiento para mediante la impugnación de ésta, impugnar todas las violaciones que durante el procedimiento hubiera cometido la Administración Pública.

Actos resolutorios. Son aquellos que ponen fin a un procedimiento administrativo, es decir resuelven sobre el fondo del asunto y constituyen el fin principal de la actividad administrativa.

Actos de ejecución. Están conformados por aquellos que se encaminan a hacer cumplir forzosamente un acto administrativo anterior, estos se realizan en ejercicio de la potestad de ejecución forzosa que tiene atribuida la Administración Pública.

¹¹ Olivera Toro, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*. Página 177.

En atención a los efectos que producen, se clasifican en favorables y de gravamen.

Actos favorables. Están encaminados a producir la ampliación del patrimonio jurídico del destinatario entre ellos se encuentran: la admisión, la concesión, la autorización, la licencia o permiso, la dispensa y la condonación.

Actos de gravamen. Restringen el patrimonio jurídico del destinatario imponiéndole una obligación o una carga nueva, reduciendo, privando o extinguiendo algún derecho o facultad hasta entonces intactos, dentro de estos se encuentran: las sanciones, la expropiación y la ejecución forzosa.

Con relación a contenido, los actos administrativos se clasifican en constitutivos y declarativos.

Actos constitutivos. Son aquellos que crean, modifican o extinguen relaciones jurídicas subjetivas en los destinatarios o en la propia administración.

Actos declarativos. Como es evidente se refieren a actos que acreditan un hecho sin incidir en su contenido, por ejemplo: las notificaciones y las certificaciones.

2.1.3 Elementos

El maestro Otto Mayer nos dice que los elementos del acto administrativo son:

- a) El órgano de la Administración pública;
- b) La determinación de un caso concreto y
- c) El vínculo jurídico que se crea entre el súbdito y el Estado".¹²

Cuando la competencia implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afectan la esfera de los particulares y la de imponer a éstos su determinación, es decir, cuando el referido órgano está investido de facultades de decisión y ejecución, se está frente a un órgano de autoridad.

Así, "no todos los órganos de la administración tienen el carácter de autoridad, pero cabe señalar que para obtener tal carácter, basta con que tengan la facultad de decisión, aunque la ejecución sea llevada a cabo por otro órgano distinto en este sentido, la Suprema Corte de Justicia ha sostenido que todo organismo estatal, que actúa como persona jurídica de derecho público con carácter soberano, puede ser considerado como autoridad responsable, incluyendo a los organismos descentralizados, cuando actúan por disposición de la ley y por medio de autoridades que ejecutan actos, no por propia decisión, de acuerdo con la ley correspondiente".¹³

¹² Mayer Otto. *Derecho Administrativo Alemán*. Página 126.

¹³ Seminario Judicial de la Federación. Apéndice Tomo CXVIII, Tesis 992.

Ahora bien para que ese órgano de autoridad administrativa tenga la facultad de emitir actos cuya naturaleza y clasificación ya se han mencionado, tiene que contar con la debida competencia que es la potestad correspondiente a cada órgano, es una determinación normativa a través de la cual se determina la medida de la actividad del ente administrativo.

Por lo que hace a la determinación de un caso en concreto en el acto administrativo, se hace referencia específicamente al motivo del acto, *"es decir, al antecedente que lo provoca que es una situación legal o de hecho prevista por la ley como presupuesto necesario de la actividad administrativa"*.¹⁴

"Para la Administración, no puede haber motivos impulsivos de su acción, marginales al derecho en los motivos de hecho a que el acto se aplica; y por otra parte, el servicio al interés público específico que constituye el fin propio de la potestad administrativa que se ejercita; servicio cuya efectividad viene a constituir la causa propia del acto".¹⁵

El sometimiento del Estado al Derecho plantea la existencia de relaciones jurídicas, que al tener en uno de sus extremos, a un ente público ejerciendo la función administrativa, genera la relación jurídico administrativa, con la consecuente existencia de derechos y obligaciones recíprocas para las partes que se encuentran unidas por este vínculo.

¹⁴ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Página 270p

¹⁵ García de Rentería, Eduardo y Fernández Ramón. *Derecho Administrativo*. P. 512

Así, "la relación jurídico-administrativa se integra con derechos a favor del Estado, que son oponibles a los gobernados, y derechos a favor de éstos, oponibles a aquél, además de que también pueden existir derechos del Estado frente a otros entes públicos y viceversa".¹⁶

2.1.4. Efectos

Se reconocen como efectos del acto administrativo los que en forma directa producirán obligaciones de crear, reconocer, modificar, transmitir, declarar o extinguir derechos y obligaciones y los que en forma indirecta producen la realización misma de la actividad encomendada, mismos que deben gozar de la presunción de legalidad y ejecutividad.

La presunción la legalidad significa que las consecuencias del acto deben de tenerse por válidas, mientras no llegue a declararse por la autoridad competente su invalidez y operará mientras que los interesados no la destruyen, mediante los recursos disponibles y en su tramitación justifican que es contrario a derecho.

Dicha legalidad se desprende de la constitucionalidad de la presunción *iuris tantum* de todo acto de la autoridad. El artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sujeta y

¹⁶ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo*. P. 130. Al vínculo jurídico que se crea entre el súbdito y el Estado se le llama Relación Jurídico-Administrativa.

obliga a las autoridades administrativas a las disposiciones de ley; obligando al poder legislativo a que en sus leyes establezca un procedimiento adecuado en que se oiga a las partes y la posibilidad de presentar las defensas adecuadas.

Respecto a su ejecutividad se dispone que todo efecto derivado de un acto administrativo tiene en sí la fuerza necesaria para su realización práctica coactiva, en caso de que el sujeto pasivo no lo cumpla voluntariamente, toda vez que la Administración Pública es el único sujeto que posee una coacción legítima, de modo que su uso, no le es prohibido en relación con los demás sujetos, toda vez que ella puede imponer por sí misma la ejecución forzosa de sus propios derechos.

Ahora bien cuando el acto *administrativo se dirige a particulares, puede crear a favor de éstos, derechos y obligaciones que, por lo general, son de naturaleza personal e intransmisible; por ejemplo, los derivados de un acto de exención de impuestos, de las concesiones en algunos casos; pues otros derechos, aún cuando son personales, pueden ser transmisibles, por ejemplo, los que reconocen patentes y marcas y derechos de autor (en estos últimos sólo son transmisibles los derechos patrimoniales, no así el derecho moral del autor).*¹⁷

Así pues, se considera que el derecho derivado de un acto administrativo es personalísimo, generalmente intransferible y su contenido patrimonial está sujeto a las normas que regulan su otorgamiento.

¹⁷ Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Página 747.

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, el otorgamiento de una licencia de manejar, surte efectos frente a los grupos de personas antes aludidos, lo mismo una exención de impuestos o una concesión, aunque es de aclarar que no siempre los actos administrativos tienen esta característica, de ser oponibles ante terceros".¹⁸

Debemos recordar que se considera como tercero a todo aquel frente al cual se puede hacer valer un acto administrativo o que simplemente tenga un interés jurídico directo en que se otorgue o no, o en que se modifique el acto administrativo.

2.1.5. Extinción

Los actos administrativos se extinguen con su cumplimiento. "*que puede clasificarse en normal o anormal*",¹⁹ como lo cita Acosta Romero.

2.1.5.1. Medios Normales

Se lleva acabo en forma normal mediante el cumplimiento voluntario y la realización de todas aquellas operaciones y materiales necesarias para cumplir el objeto o contenido del propio acto. Esta realización voluntaria puede ser de los órganos internos de la Administración y

¹⁸ Idem. Páginas 748 y 755

también por parte de los particulares; en este caso, el acto administrativo se cumple y se extingue precisamente por la realización de su objeto.

2.1.5.2. Medios Anormales

Se reconocen como medios anormales los procedimientos que no culminan con el cumplimiento del contenido del acto, sino que lo modifican, impiden su realización, o lo hacen ineficaz. "Estos procedimientos son:

- A. *La rescisión;*
- B. *La caducidad;*
- C. *La prescripción;*
- D. *El término y la condición;*
- E. *La renuncia de derechos; y*
- F. *La revocación administrativa*²⁰, (debido a su importancia se explicará con más detenimiento en otro apartado).

A. La rescisión

Consiste en la facultad que tiene las partes en un contrato de resolver o dar por terminadas sus obligaciones, en caso de incumplimiento de la otra parte. De este modo la extinción sólo opera en aquellos actos administrativos que revisten el carácter de contratos o convenios.

¹⁹ Acosta Romero. Ob. Cit. pp. 748 y 755

B. La caducidad

Cuando se presenta la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en un acto administrativo para que se genere o se preserve el derecho se genera la caducidad.

C. La prescripción

La prescripción es la extinción de las obligaciones o derechos por el simple transcurso del tiempo, por ende los actos administrativos prescribirán de acuerdo con lo que se establezca en las leyes respectivas; por ejemplo en el código fiscal de la Federación estipula en su Artículo 146 que en dicha materia será de cinco años.

D. El término y la condición

El término es un acontecimiento futuro de realización cierta del que depende que se realicen o se extingan los efectos de un acto jurídico. El término puede ser suspensivo o extintivo; el primero suspende los efectos, el segundo los extingue. La condición es un acontecimiento futuro de realización incierta, del que se hace depender el nacimiento o la extinción de una obligación o de un derecho, en estos casos el término y la condición también vienen a constituir medios por los cuales se extingue el acto administrativo.

²⁰ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Página 756.

E. La renuncia de derechos

Se configura a través de una manifestación unilateral de voluntad, y a partir de una fecha, deja de ejercitar, o de hacer valer, un determinado derecho que le es reconocido, como por ejemplo una concesión o hasta la nacionalidad.

F. La revocación de los actos administrativos

"La revocación administrativa es el acto por medio del cual el órgano administrativo deja sin efectos, en forma total o parcial, un acto previo perfectamente válido, por razones de oportunidad, técnicas, de interés público o de legalidad".²¹

La revocación se puede dar de oficio y como recurso, el primero se configura como un acto unilateral de la Administración Pública, en él no intervienen los particulares ya que no constituye un medio de impugnación de los actos administrativos. Sin embargo, no podrá afectar los derechos adquiridos por los particulares, pues ello significaría que el acto de revocación fue retroactivo, con violación de la garantía de legalidad establecida en el Artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El segundo, se identifica porque es el medio mediante el cual, los particulares actúan y hacen valer la defensa a sus derechos en contra de las resoluciones definitivas dictadas por las autoridades fiscales federales o cualquier resolución que les cause un agravio, este tema

²¹ Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit. p. 756

se desarrollará por su importancia, con mas detenimiento en otro apartado.

La revocación administrativa afecta a un acto administrativo anterior perfectamente válido, que surtió efectos y que por razones de oportunidad, técnicas o de interés público, se revoca. Por ejemplo, si se decretan reducciones a las tarifas arancelarias como incentivos de exportación, porque los precios internacionales de determinado producto son bajos, si se elevan dichos precios, antes de que se reduzca la tarifa arancelaria, ya no será oportuna la medida, porque el exportador mexicano recibirá el precio razonable que impulse por si mismo la exportación.

La revocación administrativa constituye un nuevo acto administrativo, también perfectamente válido, que deja sin efectos el acto anterior, pero exclusivamente a partir del nuevo acto, no modificando los efectos que ya se produjeron en el pasado.

2.2. Principios y Limitaciones Constitucionales

Principios relacionados directamente con la materia aduanera:

El artículo 131 Constitucional establece que es facultad privativa de la Federación imponer las contribuciones que se causen por la importación o exportación de mercancías, o que transiten por el territorio nacional, así como reglamentar y aun prohibir la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos sea cual fuese su procedencia.

Así mismo el Ejecutivo facultado por el Congreso de la Unión podrá aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, así como crear otras o restringir y hasta prohibir la exportación o importación y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando así lo estime, con el fin de regular el comercio exterior.

Con la idea de no caer en repeticiones sólo mencionaré otros artículos vinculados estrechamente con el tema a tratar, en razón de que fueron mencionados (**supra 1.3**). *Artículos 31 fracción IV, 73, Fracción XXIX-A, 89, fracción XIII y 117, Fracción V.*

Los artículos 14 y 16 Constitucionales contemplan la garantía de audiencia y la garantía de legalidad (que el acto esté fundado y motivado) respectivamente. Se trata de preceptos que invariablemente deben ser consideradas en cualquier acto administrativo, por tanto, a continuación se dará una breve explicación de ellos.

La *garantía de audiencia* establecida en el artículo 14 constitucional se refiere a que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, o de sus propiedades posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

La idea de la Constitución es que en todo procedimiento que sigan las autoridades y que llegue a privar de sus derechos a un particular,

éste tenga, antes de la privación, la posibilidad de ser oído y la posibilidad de presentar su defensa.

Por la *garantía de legalidad* establecida en el *artículo 16 constitucional*, se puede entender que ningún órgano puede tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada.

Esta garantía se puede analizar desde dos puntos de vista, el material es decir que en cuyo caso su alcance es que la norma en la que se funda cualquier decisión individual tiene que ser una norma de carácter abstracto e impersonal. Y desde el punto de vista formal, significa que además de ser una ley desde el punto de vista material, la norma que precede al acto individual debe además también tener los caracteres de una ley desde el punto de vista formal, es decir, que debe ser una disposición expedida por el poder que conforme al régimen constitucional esté normalmente encargado de la formación de las leyes.²²

Para una mayor comprensión de la garantía de legalidad constitucional se indicará en qué consiste la fundamentación y la motivación. La fundamentación de los actos de autoridad es distinta a la legalidad, pues no sólo es el ejercicio de la competencia otorgada por la ley sino también la fundamentación expresa del acto discrecional, en los preceptos que sirvan de base para ello. La motivación consiste en expresar lo antecedente, orígenes y causas que trascendieron y dieron lugar al acto, es decir que lo motivaron. A

²² Fraga Gabino. *Derecho Administrativo*. México, Editorial Porrúa, 1948. Página 114.

mayor abundamiento la Corte expresa el siguiente criterio en la tesis a que a continuación se transcribe:

"FUNDAMENTACION Y MOTIVACIÓN. De acuerdo con el *artículo 16 de la Constitución Federal*, todo acto de autoridad debe estar adecuado y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo 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 configuren las hipótesis normativas".²³

En las infracciones y sanciones administrativas de carácter aduanero, es importante señalar que derivado del principio constitucional de legalidad y con el objeto de salvaguardar los intereses de los mexicanos, el CFF inserta en el *artículo 38* la garantía citada al señalar que todo acto administrativo debe estar fundado y motivado.

Asimismo es importante señalar que el *Artículo 22 de la Constitución* prohíbe la multa excesiva. Al respecto y con el objeto de explicar el concepto de multa excesiva, a continuación, se transcribe la tesis que sobre multa excesiva emitió el tercer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito:

²³ Séptima época: Segunda Sala, Tesis 902, Apéndice 1988, Segunda Parte. Página 1481.

"MULTAS EXCESIVAS (ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL). El Artículo 22 de la Constitución General construye a la autoridad con determinadas prohibiciones entre las que se encuentra la multa excesiva, debiéndose entender por esto, todas aquellas sanciones pecuniarias que rebasen el límite de lo ordinario y lo razonable; estén en desproporción con la gravedad del ilícito fiscal, ya sea por sus consecuencias, como por las condiciones en que se cometió, por el monto de la cantidad cuya contribución se omitió; que resulten desproporcionadas con el monto del negocio; y por último, que esté en desproporción con la capacidad económica del multado. Lo anterior es lógico si se toma en cuenta que la finalidad que persigue este tipo de sanciones es además de intimidatoria, la de evitar la reincidencia de los infractores más no la de terminar con su patrimonio, a lo cual se llegaría de aceptarse la imposición de multas que rebasen la capacidad económica. Ahora bien, a la única forma de evitar la imposición de sanciones pecuniarias irrazonables o desproporcionadas, que contraríen la disposición constitucional, es otorgando a la autoridad pleno arbitrio para valorar la gravedad del ilícito, el monto del negocio y las condiciones del infractor, además para imponer las sanciones que considere justas, dentro de un mínimo y un máximo, por lo que debe concluirse que todas aquellas leyes o preceptos legales que no concedan a las autoridades esas facultades, aunque sea implícitamente, y a menos, claro está, que la multa autorizada sea mínima como las contempladas en el Artículo 2º Constitucional o sus equivalentes tratándose de personas morales, violan la garantía contenida en el Artículo 22 Constitucional.²⁴

Visto lo anterior, y considerando que se identificarán los procedimientos administrativos de carácter aduanero, es importante

²⁴ Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta. IX Época T. III 3er. T.C. del 4º. C., abril 1996. Página 418.

señalar algunos principios que dentro de la *Ley Aduanera* se pueden observar y que son aplicables a la infracción aduanera:

El Artículo 195 de la *Ley Aduanera* señala que tratándose de infracciones derivadas de la actuación del Agente Aduanal en el despacho, la multa será para el mismo, excepto en los casos del segundo párrafo del artículo 54 de la misma ley.

El siguiente principio se puede extraer el artículo 196 de la *Ley Aduanera*, mismo que señala: "...se comete una sola infracción cuando de la importación o exportación de una mercancía en partes o desmontada se omite cumplir con algún requisito necesario en términos de ley para realizar la operación".

Tal sería el caso de que se requiera para la importación de la mercancía como un todo, de la presentación del permiso de autoridad competente, intentando realizar la operación de la misma mercancía en partes o desmontada, con el objeto de evadir el cumplimiento del permiso correspondiente.

Otro principio se encuentra en el artículo 197, el cual indica que en caso de que dos o más personas realicen la conducta descrita en el artículo 176 de la *Ley Aduanera*, se sancionarán de manera individual cuando pueda determinarse qué mercancía introdujo cada cual, caso contrario, serán responsables solidarios por la infracción cometida, de la totalidad de las mercancías.

En este mismo orden de ideas, el artículo 182 especifica las infracciones relacionadas con el destino de las mercancías, debo mencionar que este destino determina el régimen aduanero aplicable para la internación o extracción de las mismas, lo cual afecta sensiblemente los requisitos previos a su despacho: el pago de impuestos; la aplicación de exenciones y franquicias, entre otros.

Los artículos 184 al 193, refieren los diferentes supuestos jurídicos de posibles infracciones así como sus sanciones correspondientes: *vr. gr.* Obligación de presentar documentos y declaraciones; control, seguridad y manejo de mercancías; clave confidencial de identidad; uso indebido de gafetes; seguridad e integridad de las instalaciones aduaneras, entre otras.

2.3 Naturaleza de las Infracciones

Infracción viene del latín *infractio*, que significa quebrantamiento de ley o pacto. Es la contravención a normas de carácter administrativa derivada de una acción u omisión²⁵

Máximo Carvajal indica que²⁶ "La infracción aduanera es toda clase de violaciones e incumplimientos a las disposiciones del derecho aduanero". Este tipo de infracciones se encuentran señaladas en el Título Octavo de la Ley Aduanera, pero sólo de manera enunciativa, ya que existen algunos supuestos similares fuera de este ordenamiento *vr.gr.* en el Reglamento de la misma ley y en las Reglas de Resolución Miscelánea.

²⁵ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Ed. Porrúa. México. 1988. p.1710

Por lo tanto, en tratándose de la materia en estudio, infracción significa una conducta en contravención al ordenamiento que regula la materia aduanera, es decir, la existencia de una infracción, implica necesariamente la preexistencia de una falta de cumplimiento de un deber jurídico que tiene por consecuencia una sanción.

Cabe hacer referencia que el sistema aduanero mexicano se basa en el *principio de autodeterminación*, es decir, el contribuyente determina o calcula las contribuciones, impuestos al comercio exterior y cuotas compensatorias que debe pagar por cada operación que realice.

Varias de las infracciones y sanciones relacionadas con la importación y exportación de mercancías, están reguladas por el artículo 176 de la ley de la materia: algunos supuestos son análogos a los contemplados por el artículo 102 del CFF, en donde se establecen los supuestos que actualizan el delito de contrabando en la Ley Aduanera.

En el mismo artículo citado con antelación, se establece, entre otros, el supuesto de la omisión parcial o total de impuestos al comercio exterior, y en su caso, de las cuotas compensatorias: la realización de operaciones de comercio exterior sin permiso de las autoridades competentes o sin cumplir cualquier otra regulación o restricción no arancelarias, o cuando se realiza la importación o exportación de mercancías prohibidas.

Amerita comentario el hecho de que el artículo en comento incluye la figura de la tentativa, es decir, refiere la sola intención de cometer la infracción, pero que por causas ajenas a la voluntad del sujeto, no llega a consumarse.

El artículo 178 de la ley, indica las sanciones aplicable a cada supuesto de infracción establecido en el artículo 176 de la ley.

²⁶ Máximo Carvajal Contreras. Ob. Cit. p.356.

No debe confundirse el alcance de esta figura de la tentativa en materia aduanera con el cumplimiento ya sea en tiempo o extemporáneo de una obligación que tenga tal carácter, tal como lo señala José Roberto López Villa en su artículo denominado precisamente "La tentativa como infracción en la Ley Aduanera".²⁷

Las sanciones aplicables para los supuestos de presunción están señaladas en el artículo 178 de la ley. Así mismo, aquellas relacionadas con la circulación indebida dentro del recinto fiscal, se encuentran señaladas en el artículo 180 y su sanción correspondiente esta en el artículo 181 de la propia ley de la materia.

En este mismo orden de ideas, el artículo 182 especifica las infracciones relacionadas con el destino de las mercancías, debo mencionar que este destino determina el régimen aduanero aplicable para la internación o extracción de las mismas, lo cual afecta sensiblemente los requisitos previos a su despacho: el pago de impuestos; la aplicación de exenciones y franquicias, entre otros.

Los artículos 184 al 193, refieren los diferentes supuestos jurídicos de posibles infracciones así como sus sanciones correspondientes.

Los elementos constitutivos para que se integre una infracción son los siguientes:

- Que se encuentre establecida en la ley.
- Que exista la conducta que constituya el incumplimiento de la misma.

²⁷ Cfr. López Villa, José Roberto. La Tentativa como infracción en materia Aduanera. Ediciones Contables y Administrativas S.A. de C.V. México. 1994. pp. 30 y 31

- Que exista sanción prevista en la ley.
- Que exista la competencia de la autoridad para determinar la infracción y sancionarla.

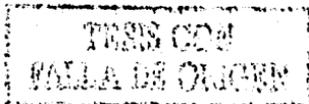
Para que se considere cometida una infracción no es necesario que ésta sea de forma total, es decir, el incumplimiento parcial de una infracción aduanera constituye de hecho el supuesto de infracción y en un sentido estricto, el cumplimiento extemporáneo o realizado de modo diverso o en un lugar diferente constituye infracción.

Es importante destacar que la infracción administrativa y la infracción penal o delito no tienen una diferencia estructural. Corresponde al legislador determinar si la conducta actualiza una infracción administrativa o penal. (artículo 73 fracción XXI).

Las infracciones administrativas se pueden clasificar en dos grandes grupos:

2.3.1. Formales

Son aquellas cuyo supuesto es meramente administrativo, esto es, que derivan del incumplimiento de una conducta de hacer o no hacer sin que impliquen la omisión de contribuciones, cuotas compensatorias o el incumplimiento de regulaciones o restricciones no arancelarias y que sólo conllevan la aplicación de una sanción pecuniaria, mediante la emisión de una resolución administrativa.



Dentro de este rubro se pueden encontrar dos fuentes de origen de estas infracciones:

a) Por su origen en ley, es decir que dichas infracciones se encuentran descritas en la Ley Aduanera, por ejemplo la declaración de un dato inexacto en un pedimento. (Artículo 184, Fracción III, Ley Aduanera), en este caso, con la imposición de la multa se concluye el proceso de sanción de la infracción.

b) Derivadas de un acto administrativo (el cual debe estar fundado en ley) por ejemplo el requerimiento de documentación emitido por las autoridades aduaneras a un Agente Aduanal (artículo 162, Fracción VII, *in fine* de la Ley Aduanera), en este caso, el proceso se inicia con la notificación del requerimiento que contiene además de la solicitud de la autoridad, el apercibimiento de multa en caso de que el particular no cumpla con lo solicitado.

Si transcurrido el plazo otorgado por la autoridad el particular, no cumple, se notifica un nuevo requerimiento y la multa correspondiente, en el mismo acto se apercibe, se denunciarán los hechos ante el Ministerio Público. Si a pesar de esto, el particular persiste en no atender o no respuesta, la autoridad aduanera denunciará los hechos ante el Ministerio Público, toda vez que la conducta del particular podría constituir el delito de desacato (desobediencia a un mandato legítimo de autoridad competente), de conformidad con el artículo 40 del CFF.

2.3.2. Sustantivas

Son las que derivan de una conducta de hacer o no hacer que traen como consecuencia la omisión de contribuciones, o cuotas compensatorias, es decir, aquellas que por el simple hecho de realizarlas ocasionan una lesión al interés fiscal, por ejemplo la omisión total o parcial de impuestos al comercio exterior (artículo 176, fracción I de la Ley Aduanera).

Es importante señalar que la conducta que constituye la comisión de una infracción de carácter aduanero, puede, a su vez, constituir otra infracción que no es aduanera, como por ejemplo, el IVA, IEPS e ISAN, que son los impuestos generales de importación y de exportación. Por ejemplo, en caso de actualizarse el supuesto de infracción establecida en el artículo 176, fracción I, de la mencionada ley, se generarían infracciones de carácter aduanero y podría actualizarse, al mismo tiempo, una infracción de carácter fiscal, puesto que la omisión de pago de un impuesto de comercio exterior, podría provocar la omisión de un impuesto interno como sería el IVA.

Las infracciones en la Ley Aduanera, de una manera sucinta, son las siguientes

INFRACCIONES RELACIONADAS CON:

- La importación o exportación
- Por la circulación indebida dentro del recinto fiscal-
- El destino de mercancías
- La obligación de presentar documentación y declaraciones

- Control, seguridad y manejo de mercancías
- Clave confidencial de identidad
- El uso indebido de gafetes de identificación.
- Seguridad e integridad de las instalaciones aduaneras.
- La conducta de los Agentes Aduanales
- La conducta de los Apoderados Aduanales
- Los recintos fiscales
- El registro de revisión de origen
- Registro de tránsito interfronterizo etc.

2.4. Naturaleza de las Sanciones

Para Máximo Carvajal²⁸, la sanción "es el resultado o consecuencia a la violación o contravención de las disposiciones legales".

La sanción tiene como característica que es un contenido de la norma jurídica: la sanción debe encuadrarse como una consecuencia del precepto que contiene la hipótesis de la infracción y el contenido normativo de la sanción, consiste en imponer al infractor la privación de ciertos bienes o la imposición de ciertos perjuicios.²⁹

Algunas de las sanciones consideradas en la Ley Aduanera, *grosso modo*, son:

- a) Multa (Artículos 183, 185, 187, 189, 191, 193, entre otros)
- b) Cancelación de patente de Agente Aduanal (Artículo 165)

²⁸ *idem*. P. 353

- c) Cancelación de autorización de Apoderado Aduanal (Artículo 173).
- d) Suspensión en el ejercicio de las funciones de Agente aduanal (Artículo 164).
- e) Suspensión temporal a la autorización o concesión para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías en recinto fiscalizado (Artículo 15, último párrafo).
- f) Revocación o cancelación de la autorización o concesión para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías en recinto fiscalizado (Artículo 15, último párrafo).
- g) Suspensión temporal de la autorización otorgada al local habilitado como almacén general de depósito (Artículo 119, tercer párrafo, segunda parte).
- h) Cancelación de la autorización otorgada al local habilitado como almacén general de depósito (artículo 119, tercer párrafo, segunda parte).
- i) Suspensión del registro de revisión en origen (artículo 100).
- j) Inhabilitación de Agente Aduanal (artículo 160).
- k) Inhabilitación de Apoderado Aduanal (artículo 169).

²⁹ Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ob. Cit. p. 2873

- l) Cancelación de la autorización de Dictaminador Aduanero (artículo 175).
- m) Decomiso (artículo 178 penúltimo párrafo). Se aplica también ante la comisión de una infracción.

2.4.1. Sujetos que intervienen

Ya he mencionado cuáles son las principales infracciones y sanciones señaladas en la Ley Aduanera, así también los principios constitucionales que deben considerarse en el procedimiento administrativo, por tanto, es importante mencionar quiénes son las partes que intervienen en el mismo. Básicamente son dos: la autoridad y el particular.

2.4.2. Autoridad

Para algunos autores la autoridad competente también constituye un principio constitucional, puesto que su base se encuentra en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando señala que "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente".

Para Cipriano Gómez Lara, la competencia puede definirse como "el ámbito, esfera o campo, dentro del cual un órgano no de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones".³⁰

Acerca de la competencia, se han vertido innumerables opiniones doctrinales y legales así como jurisprudenciales, de tal manera que apoyo mi información en la siguiente tesis emitida por el Pleno de la Suprema Corte.

"COMPETENCIA, SU FUNDAMENTACIÓN 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 le 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 cono 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 faculte a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emites, 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 con que se funde la autoridad para emitirlo, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecua exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley fundamental o la secundaria".³¹

³⁰ Cipriano Gómez Lara. Teoría General del Proceso. México, UNAM, 1979. Página 47.

³¹ Pleno, tesis P./J. 10/94. Gaceta número 77. Página 12; véase ejecutoria del Semanario Judicial de la Federación, tomo XIII - Mayo. Página 10.

En el caso de infracciones en materia aduanera, el Reglamento interior del SAT determina cuáles son las autoridades competentes para sancionar dichas infracciones.

2.4.3. Gobernado

En materia aduanera los posibles infractores se encuentran descritos en el segundo párrafo del artículo 1 de la Ley Aduanera, los cuales son: los propietarios, poseedores, destinatarios, remitentes, apoderados, agentes aduanales, o cualesquiera personas que tengan intervención en la introducción, extracción, custodia, almacenaje, manejo y tenencia de mercancía.

Estos sujetos serán responsables siempre y cuando incurran en el incumplimiento de una norma jurídica previamente establecida (infracción), y que se encuentre aparejada con su respectiva consecuencia (sanción). Cabe señalar que si la conducta que deriva en la infracción no tiene sanción establecida en ley, el sujeto no puede considerarse responsable, ya que la supuesta infracción sería una norma imperfecta.

CAPÍTULO TERCERO

INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA (PAMA)

3.1. Concepto de Procedimiento

"Es la coordinación de actos en marcha o ligados entre si por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o de una frase o fragmento suyo"¹

Nava Negrete², define al procedimiento administrativo como "El medio o via legal de realización de los actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración"

Con apoyo en estos ilustres maestros, puedo concluir que un procedimiento administrativo es el cauce a través del cual se desarrollan las diversas etapas que llevan a una finalidad sin que implique necesariamente la resolución de un conflicto de intereses o litigio, es decir, se refieren a la realización de un acto emitido por autoridad administrativa.

Si aterrizamos esta serie de ideas en materia concreta, se trata de actos jurídicos previstos en la Ley Aduanera, ligados de forma sucesiva con la finalidad de determinar las sanciones correspondientes a aquellos que incurrir en los supuestos de infracción señalados en el artículo 151 de la ley en cita. Este procedimiento reviste las formalidades esenciales de un juicio, y como tal, también respeta las garantías constitucionales del

¹ Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso. UNAM. Séptima edición. México 1987. p. 251.

² Citado por Sergio F. De la Garza. Derecho Financiero Mexicano. Ed. Porrúa. México 1999. P.669.

particular al considerarse las pruebas y alegatos que pretendan justificar la legalidad de los actos, así como la posibilidad de ejercer en contra del mismo, los medios de defensa previstos en las leyes respectivas.

3.2. Concepto de Aduana

Máximo Carvajal Contreras señala "entendemos por aduana al órgano de la Administración Pública establecido por el Ejecutivo Federal, autorizado para permitir, con las limitaciones y prohibiciones que las leyes fijan a las mercancías de comercio exterior, percibiendo los impuestos que se generen y regulando la economía nacional."

Juan Carlos Luqui al comentar el libro Derecho Aduanero de Pedro Fernández Lalanne dice: "La Aduana viene a representar un mecanismo que actúa en distintos sectores entre los cuales sobresale el económico, político, jurídico y administrativo."

3.3. Desarrollo y seguimiento del Procedimiento

El artículo 150 de la Ley Aduanera en su primer párrafo, señala que las autoridades aduaneras levantarán el acta de inicio del PAMA, cuando se embarguen mercancías, supuestos establecidos en el artículo 151 de la ley de la materia, por ende, son actos enlazados, vinculados entre sí.

Los supuestos que establece la Ley Aduanera en su artículo 151 para que las autoridades aduaneras procedan al embargo precautorio de las mercancías y de los medios en que se transporten son los siguientes:

- A. Cuando las mercancías se introduzcan a territorio nacional por lugar no autorizado o cuando las mercancías extranjeras en tránsito internacional se desvien de las rutas fiscales o sean transportadas en medios distintos a los autorizados tratándose de tránsito interno.
- B. Cuando se trate de mercancías de importación o exportación prohibida o sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias a que se refiere la fracción II del artículo 176 de esta ley y no se acredite su cumplimiento o, en su caso, se omita el pago de cuotas compensatorias.
- C. Cuando no se acredite con la documentación aduanera correspondiente, que las mercancías se sometieron a los trámites previstos en esta ley para su introducción al territorio nacional o para su internación de la franja o región fronteriza al resto del país y cuando no se acredite su legal estancia o tenencia, o se trate de vehículos conducidos por personas no autorizadas. En el caso de pasajeros, el embargo precautorio procederá solo respecto de las mercancías no declaradas, así como del medio de transporte, siempre que se trate de vehículo de servicio particular o si se trata de servicio público, cuando este destinado a uso exclusivo del pasajero o no preste el servicio normal de ruta.
- D. Cuando con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, se detecte mercancía no declarada o excedente en más de un 10% del valor total declarado en la documentación aduanera que ampare las mercancías.
- E. Cuando se introduzcan dentro del recinto fiscal vehículos de carga que transporten mercancías de importación sin el pedimento que corresponda para realizar el despacho de las mismas.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

- F. Cuando el nombre del proveedor o importador señalado en el pedimento o en la factura sea falso o inexistente, el domicilio señalado en dichos documentos no se pueda localizar o la factura sea falsa.
- G. Cuando el valor declarado en el pedimento sea inferior en un 50% o más al valor de transacción de mercancías idénticas o similares determinado conforme a los artículos 72 y 73 de esta ley, salvo que se haya otorgado la garantía a que se refiere el artículo 86-A , fracción I de esta ley.

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

En los casos a que se refieren los incisos A, B, C, D, F Y G el medio de transporte quedará como garantía del interés fiscal, salvo que el propietario, tenedor o conductor de las mercancías embargadas solicite su entrega a la autoridad aduanera, previa garantía de las probables contribuciones omitidas, multas y recargos, una vez que la autoridad competente haya practicado la clasificación arancelaria de las mercancías, aún cuando no se haya dictado la resolución al procedimiento y siempre que no se trate de las mercancías que, conforme a la ley, sean de las que pasan a propiedad del Fisco Federal.

Así mismo, no procederá el embargo precautorio de los tractocamiones, camiones, remolques, semirremolques y contenedores, cuando transporten mercancías de procedencia extranjera que hayan sido objeto de embargo precautorio, siempre que suceda lo siguiente:

- a) Se encuentren legalmente en el país.
- b) Se presente la carta de porte al momento del acto de comprobación y
- c) Se deposite la mercancía en el recinto fiscal o fiscalizado que determine la autoridad aduanera.

Es importante señalar que los medios de transporte se embargarán precautoriamente sin incluir las mercancías contenidas en los mismos, cuando con ellos se ocasionen daños en los recintos fiscales, con el objeto de garantizar el pago de la multa que corresponda.

3.3.1. Sustitución del embargo precautorio

En términos de lo dispuesto por el artículo 154 de la Ley Aduanera el embargo precautorio de las mercancías podrá ser sustituido por las garantías que establece el CFF, excepto cuando las mercancías pasen a propiedad del Fisco Federal.

En el supuesto del artículo 151, fracción VII de la Ley Aduanera, el embargo precautorio sólo podrá ser sustituido mediante depósito efectuado en las cuentas aduaneras de garantía en los términos del artículo 86-A, fracción I de dicha ley.

Cuando las mercancías embargadas no se encuentren sujetas a precios estimados por la SHyCP, el embargo precautorio podrá ser sustituido por depósito efectuado en las cuentas aduaneras de garantía, por un monto igual a las contribuciones y cuotas compensatorias que se causarían por la diferencia entre el valor declarado y el valor de transacción de las mercancías idénticas o similares determinado conforme a los artículos 72 y

73 de la referida ley, que se haya considerado para practicar el embargo precautorio.

En los casos en que el infractor cumpla con las regulaciones y restricciones no arancelarias en un plazo de treinta días a partir de la notificación del acta de inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera, podrá autorizarse la sustitución del embargo precautorio de las mercancías embargadas, conforme a lo señalado en el primer párrafo del artículo 154 de la Ley Aduanera.

3.3.2. Requisitos del acta de Inicio del Procedimiento

Como ha sido mencionado, las autoridades aduaneras y fiscales darán inicio al PAMA con el levantamiento del acta respectiva, que deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- A. La identificación de la autoridad que practica la diligencia. Se deberá señalar el nombre, cargo, documento con fotografía con la cual se está identificando la autoridad y que la acredite como tal, en la circunstancia, el gafete oficial es el documento formalmente autorizado en el cual, se menciona la autoridad que lo expide y el fundamento legal para su expedición o bien la constancia de identificación respectiva por autoridad fiscal federal en donde se asentará el nombre, cargo, fotografía, periodo de duración de dicha constancia, autoridad que la emite.
- B. Los hechos y circunstancias que motivan el inicio del procedimiento. Aquí resulta importante describir detalladamente cuáles son los hechos y circunstancias que constituyen la infracción en forma específica, cada

una de las irregularidades observadas respecto de cada clase de mercancía, durante el acto de comprobación.

- C. La descripción, naturaleza y demás características de las mercancías. Se procederá a hacer un inventario detallado, incluyendo las fracciones arancelarias, cantidad marcas, clase, tipo de las mercancías que son objeto del procedimiento, si se trata de un vehículo deberán asentarse todos aquellos datos que sirven para su identificación, como el modelo, color, placas, número de serie etc.

Cabe destacar que las actuaciones se llevarán a cabo en presencia de dos testigos designados por el interesado; si éste se niega o los que él designa no aceptarán fungir como tales, la autoridad actuante los designará. Se deberán señalar los datos generales de dichos testigos, sus identificaciones con fotografía, agregar una fotocopia de estos documentos al acta y tener cuidado de no designar como tales a empleados del SAT.

- D. Se deberá requerir al interesado, que señale un domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la circunscripción territorial de la autoridad competente para tramitar y resolver el procedimiento; se deberá señalar cuál es la autoridad dentro de cuya circunscripción se encuentre, o la Aduana, así como el apercibimiento de que en caso de que no se señale o resulte un domicilio falso que no le corresponda ni a él ni o a su representante, las notificaciones que fueran personales se realizarán por estrados, salvo el caso de pasajeros en que se admite señalar un domicilio fuera de la circunscripción.
- E. Se notificará al interesado tanto el inicio del PAMA, así como del plazo de diez días hábiles para ofrecer las pruebas y alegatos que a su derecho convengan, dicho plazo empezará a contar a partir de la fecha de inicio

del procedimiento, configurándose de esta forma la garantía de audiencia, pues otorga al particular la oportunidad de que la autoridad valore las probanzas con el que éste, pretenda justificar la legalidad de su actuación.

F. Además de los conceptos señalados, el acta deberá contener:

- Nombre y datos generales de la persona con quien se entiende la diligencia, toda vez que en el despacho aduanero se podrá levantar el acta con la persona que presente las mercancías;
- Descripción detallada y análisis de los documentos presentados para acreditar la legal estancia y tenencia de las mercancías;
- Los datos que identifiquen el medio de transporte de las mercancías, contenedor, sellos o candados oficiales; describiendo detalladamente la cantidad, clase y características de las mercancías y del medio de transporte, que son materia de embargo precautorio;
- Lugar, fecha y hora en que se actúa;
- Fundamentar las infracciones y señalar las disposiciones legales que originan las mismas con la finalidad de cumplir con el principio de fundamentación y motivación de las actuaciones de autoridad;
- La declaración que exteriorice el particular sobre las irregularidades que se le han dado a conocer;
- Hora y fecha en que se concluye el acta, así como la firma autógrafa de todos los que en ella intervinieron.

En atención al ejercicio de sus facultades de comprobación, otorgadas por el artículo 144, fracción VI de la Ley Aduanera, como lo son: el reconocimiento aduanero y la detección de presuntas infracciones detectadas en el segundo reconocimiento, las aduanas procederán en los términos del artículo 151, anteriormente descritas a iniciar y dar seguimiento al PAMA. (En ejercicio de

las facultades de comprobación señaladas por el artículo 144 fracción IV de la Ley Aduanera, la Aduana procede, en términos del artículo 151 del mismo ordenamiento, a iniciar y dar seguimiento al PAMA.)

32

3.3.3 Reconocimiento aduanero y segundo reconocimiento

Máximo Carvajal Contreras define un segundo reconocimiento aduanero como, "el acto por el cual se desentraña la naturaleza arancelaria de las mercancías para determinar, dentro de la hipótesis legal, su clasificación tarifaria, sus requisitos, su origen, su valor y poner en cantidad líquida el monto de las contribuciones a pagar o garantizar".³

La Ley Aduanera en su artículo 44 señala: "El reconocimiento aduanero y el segundo reconocimiento consisten en el examen de las mercancías de importación o de exportación, para allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado, respecto de los siguientes conceptos:

- A. Las unidades de medida señaladas en las tarifas de las leyes de los impuestos generales de importación o exportación, así como el número de piezas, volumen y otros datos que permitan cuantificar la mercancía.
- B. La descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías.
- C. Los datos que permitan la identificación de las mercancías, en su caso".

Dicho acto se deriva de las formalidades y actos que la Ley Aduanera ha establecido para cumplir con el despacho aduanero de las mercancías, y

³ Carvajal Contreras, Máximo. Ob. Cit. p. 330.

consiste como lo señala el artículo 43 de la ley en cita: "Elaborado el pedimento y efectuado el pago de las contribuciones determinadas por el interesado, se presentarán las mercancías con el pedimento ante la autoridad aduanera y se activará el mecanismo de selección automatizado que determinará si debe practicarse el reconocimiento aduanero de las mismas. En caso afirmativo, la autoridad aduanera efectuará el reconocimiento ante quien presente las mercancías en recinto fiscal".

Resulta importante hacer hincapié en que concluido el reconocimiento, se deberá activar nuevamente el mecanismo de selección automatizado, que determinará si las mercancías se sujetarán a un segundo reconocimiento .

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

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

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

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

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

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 CFF. Si las autoridades omiten el momento del despacho objetar el valor de las mercancías o los documentos o informaciones que sirvan de base para determinarlo, no se entenderá que el valor declarado ha sido aceptado o que existe resolución favorable al particular.

El mecanismo de selección automatizado será activado una sola vez, en los siguientes puestos:

- a) En los casos de mercancías destinadas a los siguientes regímenes:
 - Exportación.
 - Importaciones y exportaciones efectuadas por pasajeros.

- b) Despacho de mercancías que se efectúe por empresas autorizadas de conformidad con los Acuerdos Internacionales de los que México sea parte y que para estos efectos dé a conocer la SHyCP mediante reglas.

En las aduanas que señale la SHyCP, independientemente del tipo de régimen o de mercancía.

En los casos en que con motivo del reconocimiento aduanero o del segundo reconocimiento se detecten irregularidades que den lugar al embargo precautorio de las mercancías, se procederá en los términos ya anteriormente señalados para constituir el Procedimiento Administrativo .

3.3.4. Operativos en transporte

La verificación de mercancías en transporte es la facultad que se consagra en el artículo 42, fracción VI del CFF que dispone la verificación física de toda clase de bienes, incluso durante su transporte; en el artículo 144, fracción XI de la Ley Aduanera, se aprecia la facultad de la aduana consistente en verificar durante su transporte, la legal importación o tenencia de mercancías de procedencia extranjera.

Lo anterior, en virtud de que las autoridades aduaneras podrán ejercer sus facultades de comprobación sobre las mercancías durante su transportación con el objeto de verificar la tenencia e importación legal de las mismas, aun cuando no se encuentren en el recinto fiscal de la aduana y se localicen en transportación por territorio nacional, esto se llevará a cabo a través de operativos programados discrecionalmente por la autoridad aduanera.

3.3.5. Visitas domiciliarias

El CFF en su artículo 42, fracción II, dice que el practicar visitas a los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros relacionados con ellos y revisar su contabilidad, bienes y mercancías, es una facultad de las autoridades fiscales a fin de comprobar que han cumplido con las disposiciones fiscales.

Para tal efecto, también la Ley Aduanera en su artículo 155 dispone que, si durante la práctica de una visita domiciliaria se encuentra mercancía extranjera cuya legal estancia en el país no se acredite, los visitantes procederán a efectuar el embargo precautorio en los casos previstos en el multicitado artículo 151 y cumpliendo con las formalidades a que se refiere el artículo 150 de la ley de la materia.

El acta de embargo, en estos casos, hará las veces de acta final en la parte de la visita que se relaciona con los impuestos al comercio exterior y las cuotas compensatorias de las mercancías embargadas. En este supuesto, el visitado contará con un plazo de diez días para acreditar la legal estancia en el país de las mercancías embargadas y ofrecerá las pruebas dentro de este plazo.

El ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas se hará de conformidad con los artículos 123 y 130 del CFF. Desahogadas las pruebas se dictará la resolución determinando, en su caso, las contribuciones y cuotas compensatorias omitidas e imponiendo las sanciones que procedan en un plazo que no excederá de cuatro meses a partir de la fecha en que se efectúa el embargo.

3.3.5.1. Notificaciones

Como parte del seguimiento y desarrollo del PAMA, la autoridad aduanera deberá notificar la relación de mercancías objeto del procedimiento, especificando la cantidad, clase, características de las mismas, así como la clasificación arancelaria, cotización y avalúo correspondientes; lo anterior para efectos de determinar si la mercancía declarada corresponde a la presentada, si está sujeta al cumplimiento de permisos, restricciones o regulaciones no arancelarias, si es mercancía prohibida o en su caso si hay omisión de impuestos, si se aplicó una tasa preferencial que no correspondía.

También se notificará al interesado, el inicio del procedimiento en materia aduanera, así como del plazo de diez días hábiles para ofrecer las pruebas y alegatos que a su derecho convengan.

Cabe señalar que los agentes y apoderados aduanales serán representantes legales de los importadores y exportadores cuando se trate de la notificación del acta de inicio del PAMA.

3.3.5.2. Pruebas y alegatos

Como se ha mencionado, la ley consagra en este procedimiento la garantía de audiencia al establecer en su Artículo 153 que el interesado presentará por escrito las pruebas que a su derecho convengan, ante la autoridad que inició el procedimiento, dentro del plazo de diez días hábiles siguientes a partir de la fecha de notificación del acta de inicio del Procedimiento Administrativo.

El ofrecimiento, desahogo y valoración de pruebas se hará de conformidad con lo dispuesto en los artículos 123 y 130 del CFF.

El artículo 123 del CFF dispone que el promovente deberá acompañar al escrito que presente; los documentos que acrediten su personalidad legal cuando actúe en nombre de otro o en el caso de personas morales, poder notarial, así como las pruebas documentales que ofrezca y el dictamen pericial, en su caso, se entiende que el recurrente tiene a su disposición los documentos cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de la constancia de estos.

Por su parte el artículo 130 del Código referido expresa que en los procedimientos administrativos se admitirán toda clase de pruebas, excepto la testimonial y la de confesión de las autoridades, mediante la absolución de posiciones. No se considerará comprendida en esta prohibición la petición de informes a las autoridades fiscales, respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos.

Las pruebas supervivientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado la resolución del recurso.

Harán prueba plena la confesión expresa del recurrente, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos; pero si en estos últimos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban de lo declarado y lo manifestado.

Si por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, las autoridades adquieren convicción distinta acerca de los hechos, podrán valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en este artículo, debiendo en ese caso fundar razonadamente parte de su resolución.

La autoridad que inició el PAMA, al recibir las pruebas las valorará y si encontrara elementos que comprueben la legal estancia o tenencia de la mercancía en el país, dictará inmediatamente resolución. Si existen mercancías embargadas las devolverá sin perjuicio del plazo de diez días, es decir, que tratándose de dictar una resolución favorable al contribuyente, no se deberá esperar a que se venza el plazo.

3.4. Resolución del procedimiento

La resolución que emita la autoridad administrativa deberá adecuarse al cauce legal que tiene obligación de acatar, es decir, sólo deberá realizar aquello que le esté permitido, e más aún en tratándose de facultades discrecionales deberá tomar en consideración que para ello también hay límites establecidos, pues en ningún momento debe confundir su atribución discrecional con arbitrariedad.

3.4.1. Fundamentos Legales

Con fundamento en los artículos 153 y 155 de la Ley Aduanera la autoridad que levantó el acta de inicio del PAMA, dictará de inmediato la resolución, sin que se impongan sanciones ni se esté obligado al pago

de gastos de ejecución, siempre que se presenten los siguientes supuestos:

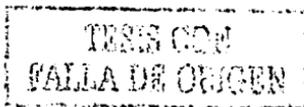
- A) Cuando el interesado presente pruebas documentales que acrediten la legal estancia o tenencia de las mercancías en el país;
- B) Desvirtúen los supuestos por los cuales las mercancías fueron objeto de embargo precautorio, o
- C) En los casos a que se refiere el artículo 151, fracción VII de la Ley Aduanera, acrediten que el valor declarado fue determinado de conformidad con el Título III, Capítulo III, Sección Primera de la ley en cita.

En los supuestos anteriores, de existir mercancías embargadas se ordenará su devolución.

La resolución definitiva que dicte la aduana deberá ser en un plazo no mayor a cuatro meses, tal como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia, respondiendo a lo preceptuado por el artículo 8º constitucional.

Si al contrario, no existen suficientes elementos para dictar una resolución favorable al contribuyente, se esperará el plazo de diez días, término para el ofrecimiento de pruebas para que dicha autoridad dicte la resolución en la que se determinen las sanciones que correspondan, en un plazo no mayor a cuatro meses contados a partir de la fecha en que se levantó el acto de inicio del PAMA (artículo 179 de Reglamento de la Ley Aduanera).

La resolución definitiva deberá cumplir con las formalidades siguientes:



- El nombre de la dependencia que emite el acto.
- Lugar y fecha en que se emite el acto.
- El número de expediente.
- Nombre y dirección del contribuyente.
- Se debe hacer mención de las facultades legales de la autoridad que está emitiendo la resolución, y que determina la situación fiscal en materia de comercio exterior.
- Breve reseña de los hechos que motivaron el inicio del procedimiento, mismos que tendrán la denominación de Resultados.
- El análisis legal de los hechos en donde la autoridad expone las razones jurídicas en las cuales fundamenta su resolución, mismos que llevarán el nombre de Considerando.
- Las conclusiones a que llega la autoridad y las sanciones que imponga o la absolución, enumerando cada uno de los puntos que vaya a contener la resolución que tendrán la denominación de Puntos Resolutivos.
- La resolución además deberá estar firmada por el titular de la autoridad que la emite.

En los casos en que se emitan resoluciones que determinen la responsabilidad solidaria se señalará, además, la causa legal de la responsabilidad.

3.4. Objeto

La resolución de un PAMA tendrá por objeto determinar, en su caso, las contribuciones y cuotas compensatorias omitidas imponiendo las sanciones correspondientes, o bien absolver al contribuyente por haber demostrado con elementos suficientes la legal estancia y tenencia de las mercancías, por lo que se dictará una resolución favorable al contribuyente en la que se levante el embargo precautorio y se entreguen las mercancías respectivas, siempre que se encuentren en poder de la autoridad.

Así mismo, procederá la sustitución del embargo precautorio con el fin de garantizar el interés fiscal, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 154 de la Ley Aduanera y los artículos 141 (formas de garantizar el interés fiscal) y 142 del CFF (casos en que procede garantizar el interés fiscal), las mercancías no se encontrarán en poder de la autoridad.

3.5. Procedimiento del Recurso de Revocación.

La Ley Aduanera en su artículo 203 dispone que en contra de las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras, procede el recurso de revocación que establece el CFF y la interposición de este medio de defensa es optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de tres meses contados a partir de la fecha de interposición del

recurso. El silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado. En el caso en que se impugne un PAMA la autoridad que conocerá del recurso es la Administración Local Jurídica de Ingresos del SAT que en su caso corresponda.

El artículo 132 del CFF dispone que la resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará con el examen de dicho punto.

3.5.2. Procedencia del Recurso

El CFF en su artículo 117 establece los casos en que procede el recurso de la manera siguiente:

A) Las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales que:

- Determinen contribuciones, accesorios aprovechamientos.
- Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley.
- Dicten las autoridades aduaneras.
- Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquellas a que se refieren los artículos 33-A, 36 y 74 del CFF.

B) Los actos de autoridades fiscales federales que:

- Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la autoridad ejecutora o se refiere a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 21 de este Código.
- Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la ley.
- Afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 de este Código.
- Determinen el valor de bienes embargados a que se refiere el artículo 175 de este Código.

3.5.2. Improcedencia del Recurso

El artículo 124 del CFF contempla los casos de improcedencia del recurso:

- ❖ Que no afecten el interés jurídico del recurrente.
- ❖ Que sean resoluciones dictadas en Recurso Administrativo o en cumplimiento de éstas o de sentencias.
- ❖ Que hayan sido impugnadas ante el Tribunal Federal de Justicia y Administrativa.

- ❖ Que se hayan consentido, entendiéndose por consentimiento el de aquellos contra los que se promovió el recurso en el plazo señalado al efecto.
- ❖ Que se anexen conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.
- ❖ En caso de que no se amplíe el recurso administrativo o si en la ampliación no se expresa agravio alguno, tratándose de lo previsto por la fracción II del artículo 129 de este Código.
- ❖ Si son revocados los actos por la autoridad.
- ❖ Que hayan sido dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posteridad a la resolución que resuelve un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa .

3.5.3. Características del escrito de Interposición del Recurso.

El escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad que emitió o ejecutó el acto o ante la Administración General, Especial o Local Jurídica de Ingresos competente, en razón del domicilio del contribuyente, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos su notificación.

A mayor abundamiento expongo el siguiente ejemplo:

Si el 17 de mayo de 1999, se notifica la resolución derivada de un PAMA, en la que se imponen créditos fiscales, se debe presentar un recurso de revocación durante el período del 19 de mayo al 20 de julio de 1999, por lo que el último día que se tiene que presentar el medio de defensa es el 20 de julio del mismo año.

Lo anterior considerando lo siguiente:

- Día que surte efectos la notificación de la resolución: 17 de mayo de 1999.
- Día a partir del cual comienza a correr los 45 días: 18 de mayo de 1999.

El escrito de interposición del recurso podrá enviarse a la autoridad competente en razón del domicilio fiscal del contribuyente, por correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe desde el lugar en que resida el recurrente.

En estos casos, se tendrá como fecha de presentación del escrito respectivo, la del día en que se entregue a la oficina exactora o se deposite en la oficina de correos.

El plazo de interposición del recurso de revocación se suspenderá hasta por un año en los siguientes casos:

- * En los casos en que fallezca el particular sujeto a un acto o resolución administrativa, si antes no e hubiere aceptado el cargo de representante de la sucesión.
- * Si el particular a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenido en un tratado para evitar la doble

tributación incluyendo, en su caso, el procedimiento arbitral. Asimismo, cesará la suspensión cuando se notifique la resolución queda por terminado dicho procedimiento inclusive, en el caso que se dé por terminado dicho procedimiento a petición del interesado.

- * En los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por autoridad fiscal.
- * La suspensión cesará cuando se acredite que se ha aceptado el cargo de tutor del incapaz o representante legal del ausente, siendo en perjuicio del particular si durante el plazo antes mencionado no se provee sobre su representación.
- * Cuando el particular se encuentre afectado por una acto o resolución administrativa.

En cuanto a los requisitos que debe reunir el recurso de revocación se estará a lo dispuesto por los artículos 18 y 122 del CFF, mismos que a continuación señalo:

- a) Constar por escrito y debidamente firmado por el interesado o por quien esté legalmente autorizado para ello, a menos que el promovente no sepa o no pueda firmar, caso en el que imprimirá su huella digital.
- b) El nombre, la denominación o razón social y el domicilio fiscal manifestado al Registro Federal de Contribuyentes, para el efecto de fijar competencia de la autoridad, y la clave que le correspondió en dicho registro.
- c) Señalar la autoridad a la que se dirige el propósito de la promoción.

- d) En su caso, el domicilio para oír notificaciones y recibir documentos, así como el nombre de la (s) persona (s) autorizada (s) para oírlos y recibirlos.
- e) La resolución o el acto que se impugna
- f) Los agravios que le cause la resolución o el acto impugnado.
- g) Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.

Cuando no se expresen los agravios, no se señale la resolución o el acto que se impugna, los hechos controvertidos o no se ofrezcan las pruebas, la autoridad fiscal requerirá al promovente para que dentro de un plazo de cinco días cumpla con dichos requisitos. Si dentro de dicho plazo no se expresan los agravios que le cause la resolución o acto impugnado, la autoridad fiscal desechará el recurso; si no se señala el acto que se impugna se tendrá por no presentado el recurso; si el requerimiento que se incumple se refiere a señalamiento de los hechos controvertidos o al ofrecimiento de pruebas, el particular perderá el derecho a señalar los citados hechos o e tendrán por no ofrecidas las pruebas, respectivamente.

Si se presenta el caso de que no se esté gestionando a nombre propio, ya sea personas físicas o morales, se hará mediante escritura pública, mediante carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante las autoridades fiscales, notario o fedatario público o, mediante la constancia de inscripción en el registro de representantes legales que lleve la autoridad fiscal.

Por otra parte los documentos que se deberán anexar al escrito en que se interponga el recurso son los siguientes:

- a) Los documentos que acrediten la personalidad cuando se actúe a nombre de otro.
- b) El documento en que conste el acto impugnado, este es muy importante; sin embargo, si no se tiene, se solicitará a la misma autoridad una copia fotostática, toda vez que es el documento donde se dan a conocer los agravios.
- c) La constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad, que no recibió constancia o cuando la notificación se haya practicado por correo certificado con acuse de recibo o si la notificación fue por edictos, deberá señalar la fecha de la última publicación y el órgano en que ésta se hizo.**
- d) Las pruebas documentales que ofrezca y el dictamen pericial, en su caso; para cuando no obren en poder del recurrente, deberá señalar el archivo donde se encuentren, para que la autoridad fiscal requiera su remisión, siempre y cuando sea legalmente posible o anexar la copia sellada de la solicitud de dicha documentación.

La documentación anteriormente descrita podrá ser presentada en copia fotostática; sin embargo, la autoridad podrá exigir la presentación de los originales. Ahora bien, si no se acompañan los documentos anteriormente descritos al escrito donde se promueva el recurso de revocación, la autoridad fiscal requerirá al recurrente para que dentro de un término de cinco días los presente, si no fuera así el recurso se tendrá por no interpuesto. Si se trata de las pruebas, se tendrán por no ofrecidas.

3.5.4. Trámite y resolución del recurso

El recurso de revocación es optativo ya que el recurrente podrá elegir entre interponer el recurso o promover directamente juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa según lo que dispone el artículo 135 del CFF, situación que se unifica con la optatividad expresamente señalada por el artículo 203 de la Ley Aduanera.

Como ya se ha mencionado anteriormente, si las pruebas no se han presentado conjuntamente con el escrito que interponga el recurso, durante el desarrollo del mismo se admitirá toda clase de pruebas, excepto la testimonial y la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones no incluyéndose en esta prohibición, la petición de informes a las autoridades.

En el caso de las pruebas supervenientes, podrán presentarse siempre que no se haya dictado la resolución del recurso.

Harán prueba plena la confesión expresa del recurrente, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por la autoridad en documentos públicos; pero si en estos últimos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de los particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

La autoridad podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, con el fin

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso.

De igual forma el órgano administrativo podrá revocar los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance de su resolución. Sin embargo, no se podrán revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente.

La resolución expresará con claridad los actos que se modifiquen y si la modificación es parcial, se indicará el monto del crédito fiscal correspondiente:

Los efectos que produce la resolución de un recurso de revocación se encuentran tipificados en el CFF en su artículo 133 como sigue:

La resolución que ponga fin al recurso podrá:

Desecharlo por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo, en su caso.

- a) Desecharlo por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo, en su caso.
- b) Confirmar el acto impugnado.
- c) Mandar reponer el procedimiento administrativo o que se emita una nueva resolución.
- d) Dejar sin efectos el acto impugnado.
- e) Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o

parcialmente resuelto a favor del recurrente.

Si se emite la resolución para el efecto de reponer el procedimiento administrativo, se deberá cumplir en un término de cuatro meses.

3.5.5. Agotamiento del recurso

Tanto en la Ley Aduanera en su artículo 203, como en el CFF en su artículo 125, dispone que la interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En virtud de lo anterior, se hace hincapié en que la interposición del recurso es optativo.

CAPÍTULO CUARTO

MEDIOS DE DEFENSA JURISDICCIONALES

Como se ha señalado anteriormente, el recurso de revocación es el medio de defensa que tiene el gobernado para que la autoridad administrativa revise la legalidad de sus actos a través de una resolución que confirmará el acto impugnado, dictará un nuevo, u ordenará reponer el procedimiento administrativo.

Estas resoluciones definitivas en el ámbito administrativo podrán ser impugnados a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que es otro medio de defensa que otorga la ley a los particulares, para comprobar la legalidad de actuación de las autoridades fiscales administrativas en el caso concreto de que se trate.

4.1. Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera. ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El juicio de nulidad se define como: "Aquel procedimiento jurídico que conoce y resuelve una autoridad diversa a la autora de los actos impugnados y que puede ser jerárquicamente superior a la que dictó el acto reclamado o un órgano administrativo especial".¹

En México el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es el órgano que conoce de las resoluciones emitidas por la autoridad administrativa. Ante este órgano jurisdiccional, desde el punto de vista material, el particular tiene otro medio de defensa ante su presunción deber sido vulnerados su derecho subjetivo.

¹ De la Garza, Sergio Francisco. Ob. Cit. México 1983 p. 813

En dicho Tribunal y según lo dispuesto por el artículo 23, fracción IV de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo que va a ser materia del juicio de nulidad, es la resolución del recurso y no la liquidación impugnada en el mismo, a no ser que tal liquidación provenga de actos cuya interposición sea optativa, como sucede en el caso de las resoluciones derivadas del PAMA.

La demanda para interponer juicio de nulidad se presentará por escrito directamente ante la sala regional competente (ver cuadro), dentro de los 45 días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada.

La demanda de Juicio de Nulidad se presentará en el territorio nacional, conforme la circunscripción territorial demarcada por las siguientes Salas Regionales:

- A **Del Noroeste**, con jurisdicción en los estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.
- B **Del Norte-Centro**, con jurisdicción en los estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.
- C **Del Noroeste**, con jurisdicción en los estados de Nuevo León y Tamaulipas.
- D **De Occidente**, con jurisdicción en los estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.
- E **Del Centro**, con jurisdicción en los estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.
- F **De Hidalgo-México**, con jurisdicción en los estados de Hidalgo y de México.
- G **Del Golfo-Centro**, con jurisdicción en los estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz.
- H **De Guerrero**, con jurisdicción en el estado de Guerrero.
- I **Del Sureste**, con jurisdicción e los estados de Chiapas y Oaxaca.
- J **Peninsular**, con jurisdicción en los estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.

K **Metropolitana**, con jurisdicción en el Distrito Federal y en el estado de Morelos.

4.1.1. Requisitos y procedencia de la demanda

Los requisitos para la elaboración del escrito de demanda se establecen en los artículos 208 y 209 del CFF y a la letra disponen:

La demanda deberá indicar:

- El nombre y domicilio fiscal y en su caso domicilio para recibir notificaciones del demandante.
- La resolución que se impugna.
- La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.
- Los hechos que den motivo a la demanda.
- Las pruebas que ofrezca.

En caso de que se ofrezca prueba parcial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos.

- Los conceptos de impugnación.

- El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

Cuando se omitan en el escrito de demanda los datos del promovente, la resolución que se impugna, y los conceptos de impugnación, el Magistrado Instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta.

En el caso de que se omitan, indicar la autoridad o autoridades demandadas, los hechos que motivaron la demanda, las pruebas y los datos del tercero interesado si es que existe, el magistrado instructor requerirá al promovente para que los señale dentro de los cinco días, apercibiéndolo de que de no hacerlo en tiempo, se tendrá por no presentada la demanda.

Como documentos anexos al escrito de demanda se deberán presentar:

- El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con el que la acredite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando no gestione en nombre propio.
- El documento en que conste el acto impugnado.
- La constancia de la notificación del acto impugnado, excepto cuando el demandante declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia, si la notificación fue por edictos, deberá señalar la fecha de la última publicación y el nombre del órgano en donde se hizo.
- Si presentó prueba pericial, el cuestionario que debe desahogar el perito, el cual debe ir firmado por el demandante.

- Las pruebas documentales que ofrezca.
- Acompañar las copias de la demanda por cada uno de las partes así como de los documentos anexos para el titular de la autoridad o autoridades de las que se reclamen los actos impugnados.
- Se deberá señalar en todo caso si los documentos son considerados en el procedimiento administrativo, como contenido de información confidencial o comercial reservada, caso en el cual, la Sala solicitará dichos documentos antes de cerrar la instrucción.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, el demandante deberá indicar el archivo o lugar en que se encuentran para que a su cargo se mande expedir copia de los documentos o se solicite su remisión.

Es improcedente el juicio de nulidad, según lo dispuesto por el artículo 202 del CFF en los casos y contra los actos que:

- No afecten los intereses jurídicos del demandante;
- De aquellos cuya impugnación no corresponda conocer dicho tribunal;
- Que haya sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; respecto de los cuales hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento únicamente cuando no se promovió algún medio de defensa en términos de las leyes respectivas;

- Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentren pendientes de resolución;
- Que hayan sido impugnados en procedimiento judicial;
- Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa (situación que está prevista en la Ley Aduanera y que es aplicable en los PAMA, por lo que el principio de definitividad que se refiere a la procedencia de un medio de defensa con el previo agotamiento de una instancia inferior, no es obligatorio en este caso su observancia);
- Cuando no se haga valer agravio alguno; cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto reclamado;
- Contra los actos que puedan impugnarse en términos del artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior (mecanismos de solución de controversias derivados de Tratados Internacionales),
- Cuando no haya transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción o cuando la opción ya haya sido ejercida;
- Los dictados por la autoridad administrativa para dar cumplimiento a la decisión que emane de dichos mecanismos de controversia, y

- o Que hayan sido dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación.

4.1.1. Sustanciación del Juicio de Nulidad.

En el juicio de nulidad serán admisibles toda clase de pruebas excepto las de confesión de las autoridades mediante absoluciones de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

En el juicio de nulidad existe una situación muy especial que auxiliará a los promoventes del juicio en grado sumo, se trata de la figura conocida como ampliación de la demanda, misma que se podrá hacer valer dentro de los veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación.

Esta etapa es de vital importancia, sobre todo en el caso de que la autoridad aduanera, para el caso que nos ocupa, no resuelva el recurso de revocación en el término de tres meses, podrá a través de la ampliación de la demanda, ofrecer los agravios que se dieron a conocer a través de la contestación de la demanda, pero que hasta el momento, eran desconocidos para el demandante, logrando de esta forma preparar una mejor defensa para el promovente del juicio.

Admitida la demanda, señala el CFF en su artículo 212, se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste

dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que surta efectos el emplazamiento. El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de veinte días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación.

El magistrado instructor tiene diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tendrán un término de cinco días para formular alegatos por escrito, mismos que deberán ser considerados para dictar sentencia.

Las sentencias que emita el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundará en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

La sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los Magistrados integrantes de la Sala, dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se cierre la instrucción en el juicio.

La sentencia que tendrá al carácter de definitiva podrá:

- a) Reconocer la validez de la resolución impugnada;
- b) Declarar la nulidad de la resolución impugnada
- c) Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

Sin embargo, cabe destacar que las sentencias provienen de un tribunal de anulación, "que no posee la fuerza de un tribunal de plena jurisdicción para obligar a la autoridad administrativa a que cumpla con la sentencia o bien para tomar en sus propias manos el caso y dictar una nueva resolución".²

Luego entonces, la sentencia tan sólo dicta las reglas para que la autoridad administrativa emita otra resolución en los términos que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa determine.

Debido a su confiabilidad para dictar sus fallos con plena autonomía e independencia de cualquier otra autoridad, estos tribunales contenciosos han ido conquistando espacios, por lo que hoy día ya no es polémica la situación de conocer si es de plena jurisdicción o de simple nulidad.

Los tribunales Contenciosos-Administrativos a nivel local y Federal son más de plena jurisdicción, es decir, pueden emitir sus fallos anulando una resolución o bien dictando una sentencia condenatoria para la autoridad administrativa.

En el caso que nos ocupa, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un tribunal ecléctico, pues en tratándose de multas, pensiones militares o responsabilidades de servidores públicos, a manera de ejemplo, sus sentencias son de cumplimiento obligatorio para la autoridad que no ha acatado el principio de legalidad o más aún por desvío de poder emitió sentencias que

² Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México 1990 p.417

vulneran los derechos de los particulares.

4.2. El Juicio de Amparo en Materia Aduanera

En contra de las sentencias pronunciadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa procederá el juicio de amparo que para conocer de las sentencias relativas al PAMA, se estará a lo dispuesto por la Ley de Amparo.

Este medio de defensa es la última instancia que se otorga al gobernado para comprobar la legalidad de los actos de la autoridad que emitió el acto de molestia o resolución que en el caso que nos ocupa se derivó de un PAMA.

Burgoa lo define como: "un juicio o proceso que se inicia por la acción de ejercitar cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad que le cause un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad en el caso concreto que los origine".³

El amparo es un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viole, garantiza además a favor del particular, el sistema competencial existente entre las autoridades federales y el de las entidades federativas. Protege toda la Constitución así como la legislación

³ Burgoa Orihuela Ignacio. Juicio de Amparo. Ed. Porrúa, México 1995. p.177

secundaria con vista en la garantía de legalidad consignada en los artículos 14 y 16 constitucionales y en función del interés jurídico particular del gobernado.

4.2.1. Principios del juicio de amparo

El artículo 21 de la Ley de Amparo dispone que el término para la interposición de la demanda de amparo será de quince días.

Dicho término se contará desde el día siguiente al en que haya surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame; al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que se hubiese ostentado sabedor de los mismos.

Sin embargo, existen principios jurídicos fundamentales que lo rigen y que atendiendo a su importancia a continuación se describen de manera sucinta:

El principio de iniciativa o instancia de la parte afectada o agraviada. Esto quiere decir que el juicio de amparo nunca procede oficiosamente, sino que siempre se requerirá la instancia de parte, en el caso que nos ocupa no será el agente aduanal ni el tramitador del despacho de las mercancías, sino el importador o tenedor de las mercancías extranjeras a quien se le sustanció el PAMA, sea persona física o moral.

El principio de la prosecución judicial del amparo. En este caso se hace referencia a la tramitación a través de procedimientos y formas de orden jurídico que se establecen tanto en la Constitución mexicana a través de sus artículos 103 y 107, como en la propia Ley de Amparo. En dichas circunstancias a pesar de que el PAMA, se deriva de una autoridad administrativa se substanciará ante y por las autoridades jurisdiccionales federales.

El principio de la relatividad de las sentencias. Consiste en que "la sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare".⁴ Situación que deja muy en claro que y en referencia a la sentencia pronunciada en un PAMA, que fue motivo de amparo, únicamente la sentencia podrá recaer en ese caso concreto, aunque existan Procedimientos Administrativos en Materias Aduaneras (PAMAS) similares, no se podrá aplicar la sentencia si no fueron motivo del amparo sobre el cual recayó la sentencia.

El principio de definitividad. Consiste en "el agotamiento o ejercicio previo y necesario de todos los recursos que la ley que rige el acto reclamado establece para atacarlos, bien sea modificándolo, confirmándolo o revocándolo, de tal suerte que existiendo dicho medio ordinario de impugnación, sin que lo interponga el quejoso, el amparo es improcedente".⁵

⁴ Burgoa Ob Cit. pp.273 y 280

⁵ Idem.

Sin embargo, respecto a este principio y con relación al PAMA) en comento, se producen excepciones a la regla como lo es el caso de la jurisprudencia emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en la que dispone que en el caso de una sanción económica en la que además se ordena el decomiso de una mercancía, no será improcedente el juicio de garantías sin agotarse previamente el principio de definitividad y en virtud de su importancia se transcribe a continuación:

JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, SI SE IMPUGNA UNA RESOLUCIÓN EN LA QUE ADEMÁS DE IMPONERSE UNA SANCIÓN ECONÓMICA SE ORDENA EL DECOMISO DE MERCANCÍA, NO DEBE AGOTARSE ÉL, ANTES DE OCURRIR AL JUICIO DE GARANTÍAS. Es cierto que el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, dispone que el juicio constitucional es improcedente en contra de actos de autoridades distintas de las judiciales, administrativas o del trabajo, cuando deban ser revisados de oficio, conforme a la ley que los rija, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal, por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a la misma ley se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que consignan en la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la constitución Federal para conceder la suspensión definitiva. También es cierto que cuando se reclama una resolución administrativa por una autoridad fiscal federal, en la que se determina la existencia de una obligación fiscal federal, se fija en cantidad líquida o se dan las bases para la liquidación o se imponen multas por los infractores a las normas administrativas federales, la parte agraviada con la determinación relativa, antes de acudir al juicio constitucional, debe agotarse el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en los términos del artículo 23 de la Ley Orgánica de dicho Tribunal fiscal, y que asimismo, es exacto que el artículo 157 del Código Fiscal Tributario establece que podrán suspenderse el procedimiento administrativo de ejecución durante la tramitación de los recursos administrativos o del juicio de nulidad cuando lo solicite el interesado y se garantice el interés fiscal impugnado y sus accesorios legales de lo que se concluye que no se exigen mayores requisitos que los

establecidos por la Ley de Amparo para conceder la suspensión definitiva. Sin embargo, si en el juicio de garantías se reclama una resolución pronunciada por el Director General de Aduanas, en la que se precisa la existencia de la infracción de tenencia ilegal de mercancía, imponiéndosele a la parte quejosa, como sanción administrativa, una multa equivalente al duplo de los impuestos omitidos y ordenándosele el decomiso de la mercancía ilegalmente detentada a favor del fisco federal, es obvio que no debe agotarse el invocado juicio de nulidad, por no ser aplicable lo dispuesto por el mencionado artículo 157 del Código Fiscal de la Federación, puesto que el decomiso ordenado no es un acto dictado dentro de un procedimiento de ejecución tendiente a hacer efectivo un crédito fiscal y por lo mismo, su ejecución no es suspendible por medio de la figura prevista en el número apuntado, y, en consecuencia, el agraviado no tiene por que agotar el multicitado juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, antes de ocurrir al juicio de garantías.

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.
Precedentes: Amparo en revisión 793/82. Química Esteroidal, S.A. de C.V. 10 de Agosto de 1995. Unanimidad de votos. Ponente, Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Volumen 163-168, página 89.

En este orden de ideas la fundamentación y motivación de la resolución deberán ser lo suficientemente firmes, claras y veraces para impedir que a través de estos medios de defensa se puedan revocar o modificar dichas resoluciones.

4.2.2. Procedencia del amparo directo e indirecto

La procedencia del amparo indirecto que se pedirá ante el Juez de Distrito, se establece en el artículo 114 de la Ley de Amparo, mismo que indica:

- a. Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la Fracción I del Artículo 89 Constitucional,

reglamentos de leyes locales expedidos por los Gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación causen perjuicios al quejoso:

- b. Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia.

- c. Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.

Si se trata de actos de ejecución de sentencia, solo podrá promoverse el amparo contra el último procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso.

Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében.

- d. Contra actos en el juicio que tenga sobre las personas las cosas una ejecución que sea de imposible reparación.
- e. Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercera.
- f. Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 1º de esta ley.

El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, así lo señala el artículo 158 de la Ley de amparo, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

Para los efectos de este artículo, sólo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a sus principios generales de Derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan

acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa.

Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o solución que ponga fin al juicio.

4.2.3. Requisitos de la demanda

Los requisitos formales para la demanda de amparo indirecto son los siguientes:

- Nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre;
- Nombre y domicilio de tercero perjudicado si lo hay;
- La autoridad o autoridades responsables;
- La ley o el acto que de cada autoridad se reclama;
- Protesta de decir verdad;
- Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, y
- Los conceptos de violación (el concepto de violación es la relación razonada que el agraviado debe formular o establecer entre los actos desplegados por las autoridades responsables y las garantías constitucionales que estén violadas, demostrando jurídicamente la contravención de éstas por dichos actos).

Los requisitos que debe contener la demanda de amparo directo deben ser:

- El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre, nombre y domicilio del tercero perjudicado;
- La autoridad o las autoridades responsables;
- La sentencia definitiva, laudo o resolución definitiva que haya puesto fin al juicio;
- La fecha en que se haya notificado la sentencia definitiva;
- Los preceptos constitucionales cuya violación se reclame y el concepto o conceptos de violación;
- La ley que en concepto del quejoso se haya aplicado inexactamente o la que dejó de aplicarse; y
- Los datos necesarios para precisar la cuantía del negocio para efectos de establecer la competencia entre la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de Circuito.

4.2.4 Improcedencia de Juicio de Amparo

La improcedencia del juicio de amparo en materia administrativa se presenta en los siguientes casos:

- Contra actos que sean materia de otro juicio de amparo que se encuentre pendiente de resolución;
- Contra leyes o actos que haya sido materia de otra ejecutorio en otro juicio de amparo; por ausencia de agravio personal y directo;
- Por actos consumados de modo irreparable;
- Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado;

- Contra actos de autoridades distintas de los tribunales administrativos;
- Cuando deban de ser revisados de oficio conforme a la ley que las rija o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal, por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados y
- Cuando se esté tramitando ante los tribunales ordinarios algún recurso o defensa legal propuesta por el quejoso, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado.

4.2.5. Medios de prueba y resolución del juicio

Respecto a las pruebas, existe un principio liberal en el sentido de que pueden ofrecerse y admitirse todos aquellos medios que produzcan convicción en el juzgador excepto la prueba de posiciones (confesional) y las que fueren contra la moral y el derecho.

El equivalente de la defensa que pueda tener la autoridad es el informe justificado que es "el documento en el cual la autoridad responsable esgrime la defensa de su actuación impugnada por el quejoso abogando por la declaración de constitucionalidad de los actos reclamados y por la negación de la protección federal al quejoso o por el sobreseimiento del juicio de amparo, lo cual, constituye la contrapretensión del agraviado.⁶

Las autoridades responsables deberán rendir su informe con justificación dentro del término de cinco días, pero el juez de distrito

podrá ampliarlo hasta por otros cinco si estimara que la importancia del caso lo amerita. En todo caso, las autoridades responsables rendirán su informe con justificación con la anticipación que permite su conocimiento por el quejoso, al menos ocho días antes de la fecha para la celebración de la audiencia constitucional; si el informe no se rinde con dicha anticipación, el juez podrá diferir o suspender la audiencia, según lo que proceda, a solicitud del quejoso o del tercero perjudicado, solicitud que podrá hacerse verbalmente al momento de la audiencia.

Las autoridades responsables deberán rendir su informe con justificación exponiendo las razones y fundamentos legales que estimen pertinentes para sostener la constitucionalidad del acto reclamado o la improcedencia del juicio y acompañarán, en su caso, copia certificada de las constancias que sean necesarias para apoyar dicho informe.

Cuando la autoridad responsable no rinda su informe con justificación se presumirá cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario, quedando a cargo del quejoso la prueba de los hechos que determinen su inconstitucionalidad cuando dicho acto no sea violatorio de garantías en sí mismo, sino que su constitucionalidad o inconstitucionalidad dependa de los motivos, datos o pruebas en que se haya fundado el propio acto.

Si la autoridad responsable no rinde informe con justificación, o lo hace sin remitir, en su caso, la copia certificada a que se refiere el

párrafo segundo de este artículo, el juez de distrito le impondrá, en la sentencia respectiva, una multa de diez a ciento cincuenta días de salario. No se considerará como omisión sancionable, aquella que ocurra debido al retardo en la toma de conocimiento del emplazamiento, circunstancia que deberá demostrar la autoridad responsable.

Si el informe con justificación es rendido fuera del plazo que señala la ley para ello, será tomado en cuenta por el juez de distrito siempre que las partes hayan tenido oportunidad de conocerlo y de preparar las pruebas que lo desvirtúen.

Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que lo motivare.

La sentencia que conceda el amparo, señala el artículo 80 de la Ley de Amparo, tendrá por objeto restituir el agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte lo que la misma garantía exija.

Las sentencias en el juicio de amparo suelen clasificarse en definitivas e interlocutorias. "Las primeras son aquellas que dirimen una controversia o cuestión de fondo, substancial o principal que se debate en el curso del procedimiento, suscitada por las pretensiones fundamentales de la acción y de la defensa. Las sentencias interlocutorias, son aquellas decisiones judiciales que resuelven una controversia incidental suscitada entre las partes de un juicio".⁷

4.3. Principales Jurisprudencias

La jurisprudencia es "el conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los tribunales".⁸

Se produce una jurisprudencia en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuando se aprueben tres precedentes de sentencia en el mismo sentido, no interrumpidos por otro en contrario.

También se fijará jurisprudencia por alguna Sección de la Sala Superior, siempre que se aprueben cinco precedentes no interrumpidos por otro en contrario. Así lo dispone el artículo 260 del CFF.

Las jurisprudencias que se producen en la Suprema Corte de Justicia y en los Tribunales Colegiados de Circuito se constituyen por cinco ejecutorias (sentencias) no interrumpidas por otra en contrario y que

⁷ Burgoa O. Ignacio Ob. Cit. p.523

⁸ García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa México 1990 p. 68

hayan sido aprobadas en el caso de la Suprema Corte, por lo menos por catorce Ministros y en los Tribunales Colegiados por la unanimidad de votos de los Magistrados que la integran.

Ambos casos en que se constituye jurisprudencia, son de vital importancia para la defensa jurídica del gobernado toda vez que tienen la fuerza normativa de un texto legal y deberán tener observancia en su aplicación, respecto a los tribunales que la emitieron.

A continuación se transcriben algunas jurisprudencias emitidas tanto en el Tribunal Fiscal de la Federación (hoy TFJFyA) como en la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de Circuito relativas al PAMA, con la finalidad de dar a conocer los lineamientos jurídicos y el criterio de los ministros y magistrados para resolver sobre algunos aspectos sustanciales, que se han venido analizando.

Estos criterios emitidos por nuestro máximo Tribunal de interpretación jurídica y Tribunales Especializados, reflejan los errores o inexacta aplicación de la ley en las actas de inicio del PAMA, el personal acreditado para llevarlos a cabo, la inexacta aplicación de fundamentos y motivación legales en el inicio, desarrollo y resolución.

Lo anterior con la finalidad de dar a conocer en qué aspectos se está fallando por parte de las autoridades al momento de hacer efectivos el PAMA, que aunque se realizan conforme a lo dispuesto en la ley, se cometen deficiencias en el mismo.

No se omite señalar que en virtud de los cambios radicales que tuvo la Ley Aduanera en el año de 1995 para entrar en vigor en abril de 1996, así como el cambio que se produjo el 1 de junio de 1997 a la entidad administrativa en la que se encuentran adscritas las autoridades aduaneras, toda vez que anteriormente, pertenecían a la SHyCP directamente y actualmente pertenecen al SAT; muchas de las jurisprudencias hacen mención a los fundamentos de la ley anterior y a las facultades de la SHyCP; sin embargo, el PAMA continúa siendo el mismo, salvo algunas reformas que para el efecto de las jurisprudencias en adelante citadas, no afectan.

JURISPRUDENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.
(TFJFA).

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA. ESTÁ REGIDO POR EL PRINCIPIO DE PRECLUSIÓN PROCESAL.

Si bien es cierto, que ningún dispositivo legal de la Ley Aduanera señala que el contribuyente pierde su derecho para acreditar su dicho y desvirtuar las irregularidades consideradas por la autoridad administrativa, también lo es, que el artículo 121 de la ley de la materia vigente en 1993, alude a un plazo de 10 días improrrogables para ofrecer pruebas y alegatos que convengan al derecho del interesado; de donde se tiene que el procedimiento administrativo seguido en materia aduanera está regido por el principio de preclusión procesal, conforme al cual, una vez que se extinguen los plazos concedidos por la ley para realizar un acto, fenece la oportunidad para ello, puesto que con base en dicho principio todo acto combatido ante la autoridad administrativa debe analizarse con base en las pruebas oportunamente ofrecidas y admitidas en el momento procesal oportuno.

Precedentes: Juicio No. 446/94. Sentencia de 10 de Abril de 1995, por unanimidad de votos. Magistrada Instructora.- María de los ángeles Garrido Bello.- Secretaria Lic. Analicia Vega León. RTFF 3ª. Época, Año VIII, No, 91, Julio 1995, página 37.

Aunque esta jurisprudencia no hace referencia al artículo actual de la Ley Aduanera, es aplicable, toda vez que está regulando la situación del plazo para presentar pruebas en el PAMA, situación que continúa operando en la actualidad bajo el artículo 153 de la ley en cita.

ADUANAS, EL JEFE DE LA UNIDAD QUE INICIE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA, carece de facultades para emitir liquidaciones en materia de impuestos al comercio exterior, al no otorgársele expresamente esa facultad en el Reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Resulta incorrecto sostener que basta que en el artículo 131 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se otorguen a las aduanas para determinar contribuciones e imponer sanciones por infracciones a las disposiciones legales materia de su competencia, para arribar a la conclusión de que es suficiente para que cada uno de los niveles que forman la estructura orgánica de las mismas cuenten con las facultades que inicialmente deben considerarse sólo atribuibles al titular de la aduana en cuestión. Lo anterior se explica en función de que en un régimen de facultades expresas, como el que impera en nuestro sistema jurídico, la competencia de las autoridades administrativas no puede desprenderse de inferencia sino que debe estar expresamente consignada en la ley, de ahí que el Jefe de la Unidad de un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA), adscrito a una aduana, no cuente con competencia para emitir liquidaciones e imponer sanciones en materia de impuestos al comercio exterior, habida cuenta que en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no se le otorga en forma expresa esta

TESIS CON
VALLA DE ORIGEN

facultad, razón por la cual, su determinación deberá considerarse ilegal por derivar de autoridad incompetente.

En esta jurisprudencia, se puede apreciar que se hace referencia al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda, mismo que ya no es aplicable, toda vez que las autoridades aduaneras que tendrán la facultad de iniciar y dar seguimiento al PAMA, pertenecen al Servicio de Administración Tributaria quien tiene su propio Reglamento Interior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1° de junio de 1997 y reformado el 10 de junio de 1998.

Sin embargo, por lo que hace al contenido, es importante destacar que tanto las actuaciones como las facultades del personal que aparezca como responsable en el acta de inicio del PAMA, así como en la resolución provisional y definitiva, deberán estar debidamente fundamentados para su defensa y validez jurídica ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, porque jurisprudencias como éstas que examinen de fondo dichas circunstancias pueden anular las resoluciones emitidas en dichos Procedimientos.

AGENTES ADUANALES. LAS NOTIFICACIONES QUE SE LES PRACTIQUEN CON MOTIVO DE ACTOS AJENOS AL DESPACHO DE MERCANCÍAS SON ILEGALES.- No puede estimarse que el agente aduanal que interviene en el despacho de mercancías, por esta circunstancia, se encuentra legitimado para actuar en representación del particular que contrató sus servicios, en todo tipo de actos o procedimientos que tengan relación con la mercancía en cuestión, pues en términos de los artículos 26 y 5° de la Ley Aduanera, su representación se limita exclusivamente al despacho aduanero, por lo que las resoluciones recaídas al PAMA, así como su notificación, deberán entenderse con el representante legal del interesado, sin que el agente aduanal tenga para estos efectos tal calidad.
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. 4101.- Aduanal SS-310 3ª Época, Año VI, No. 72 diciembre de 1995.

LEGISLACIÓN ADUANERA.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA (PAMA).- En los términos del artículo 173 del Reglamento de la Ley Aduanera, las autoridades competentes determinarán en la resolución que se dicte en el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA), las contribuciones a cargo del particular, las multas y recargos y cuando proceda, declarar que las mercancías han pasado a propiedad del fisco federal, por lo que ante la posibilidad material para que las mercancías objeto de contrabando pasen a propiedad del fisco federal, en los términos del artículo 129, penúltimo párrafo, de la Ley Aduanera el infractor estará obligado a apagar el importe de su valor normal, comercial o fiscal, según se trate, mismo que determinará y cobrará la autoridad aduanera. **Julio de competencia atrayente No. 70/89.- Resuelto en sesión de 31 de octubre de 1995, por unanimidad de 6 votos. Magistrado Ponente: Francisco Ponce Gómez Secretario: Lic. Miguel Toledo Jimeno.**

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA (PAMA). AUTORIDAD COMPETENTE PARA INICIARLO. Conforme a lo previsto por el artículo 121 de la ley aduanera, en concordancia con el artículo 170 de su Reglamento, se desprende que el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA), se inicia con el levantamiento del acta de secuestro de mercancía, en la que se asientan fecha, hora, lugar y circunstancias en que fueron descubiertas. Además, se señala a la autoridad competente para tramitarlo, de aquí se sigue que la autoridad competente para iniciar el procedimiento, es aquella que levanta dicha acta, correspondiéndole al titular de la administración de esa aduana fronteriza, precisamente, el trámite.

Precedente: Revisión No. 2493/87. Resuelta en sesión de 1º de octubre de 1995, por mayoría de 4 votos y 2 con los resolutivos. Magistrados Ponente:; Alfonso Nava Negrete. Secretario: Lic. Mario Meléndez Aguilera

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA (PAMA), DEBE NOTIFICARSE PERSONALMENTE A LOS INTERESADOS SU INICIO EN TRÁMITES DE IMPORTACIÓN. El trámite que se inicia con el pedimento de importación formulado por el particular interesado conjuntamente con el agente aduanal que ha designado para el despacho de mercancías, concluye con la entrega de éstas, previo reconocimiento aduanero practicado con el fin de que la autoridad hacendaria a través de su vista aduanal, establezca si lo declarado por el particular y su agente aduanal, en el susodicho pedimento, concuerda realmente con la mercancía objeto de la importación y determine los impuestos correspondientes; la circunstancia de que no se formule objeción alguna debe estimarse que con esa actitud tácticamente está aceptando que lo declarado por el particular por el particular concuerda con la mercancía importada,

materia del despacho aduanero; y si bien el artículo 116 de la Ley Aduanera faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a comprobar con posterioridad al despacho la exactitud de los datos comprendidos en los pedimentos, en cualquier momento, y a determinar en cantidad líquida los impuestos y los derechos omitidos por los contribuyentes y los responsables solidarios; si esto se hace con posterioridad a un primer reconocimiento y a causa de ello se determinaran responsabilidades, diferencia de impuestos y modificaciones, esto implica que del procedimiento administrativo de investigación y audiencia respectiva, a la empresa importadora y al agente aduanal en forma directa.

Precedentes: Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito. Revisión fiscal 18/90. Subprocurador Fiscal Regional del Golfo Centro. 4 de octubre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Olivia del Socorro Héiras Rentería. Secretaria: María de la Paz Flores Berruecos. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: II, Octubre de 1995. Tesis: XIX 2º. 2 A. Páginas: 626.

ROJO OPERATIVO EN MATERIA ADUANERA. INCONSTITUCIONALIDAD.

La orden verbal emitida por la autoridad administrativa, en virtud del llamado "rojo operativo", consistente en la detención de la mercancía amparada en el pedimento de importación respectivo, es inconstitucional en sí misma al no constar en mandamiento escrito, ni estar fundada y motivada, de ahí que la violación sea directa al artículo 16 constitucional y proceda el juicio de garantías en forma inmediata sin necesidad de agotarse el procedimiento administrativo que señala la autoridad recurrente.

Precedente: Segundo Tribunal Colegiado del decimonoveno Circuito. Amparo en revisión 140/95. Jorge Alberto Pineda Bazaldúa. 16 de agosto de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Roberto Terrazas Salgado. Secretario: Rubén González Zamora. Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VII, Febrero de 1998. Tesis VIII, 2º. 26 A. Página 527.

POLICÍAS FISCALES CARECEN DE COMPETENCIA PARA LEVANTAR ACTA DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA (PAMA). Si bien es verdad que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de

la Federación de veinticuatro de febrero de mil novecientos noventa y dos, se dio a conocer el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el cual en su artículo 77 se consignaban las facultades que correspondían a la Policía Fiscal Federal, entre las que se encontraban la de poner en conocimiento de la Administración fiscal Federal los resultados de sus actuaciones y la de procurar el cumplimiento estricto de legislación aduanera, no menos cierto es que mediante decreto de veinticinco de enero de mil novecientos noventa y tres se derogó el precepto legal citado, sin que a la fecha tales facultades se hubieran consignado en una diversa disposición del Reglamento aludido; por tanto, tomado en consideración en el artículo 114, apartado A, fracción VII, del propio ordenamiento legal, expresamente concede facultades al administrador de la aduana para sustanciar y resolver el procedimiento relacionado con la determinación provisional a la que se refiere la Ley Aduanera, y que en el apartado C del mismo precepto, se establece que cada aduana estará a cargo de un Administrador del que dependerán un Subadministrador general, los Subadministradores "A", "B" y "C", el jefe de la Policía Fiscal Federal de la aduana y el personal que las necesidades del servicio requiera; así mismo, que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 124 del citado Reglamento, el administrador será suplido en sus ausencias por los Subadministradores; en consecuencia, ante la ausencia del administrador de la aduana, las facultades que a este concede la ley, únicamente podrá ejercerlas el Subadministrador que autorice para que lo supla, no así el Jefe de la Policía Fiscal Federal o el resto del personal que las necesidades del servicio aduanero requiera, razones por las que válidamente puede afirmarse que los elementos de la Policía Fiscal Federal carecen de facultades para levantar el acta de inicio que servirá de base al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA), en virtud de que su proceder en ese sentido, no encuentra sustento en ningún precepto del mencionado ordenamiento legal, por lo que de no estimarse así equivaldría a sostener que aun empleados que realicen funciones meramente administrativas o de mantenimiento, por el solo hecho de forma parte del personal que integra la aduana, pudieran intervenir en un acto de naturaleza trascendental, como lo es la elaboración del acta de referencia.³³

Procedentes: Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. Revisión Fiscal 686/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público. 21 de noviembre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres, Secretaria: Leticia R. Celis Saucedo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Segunda sala. Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta. V. Junio 1997. Tesis: 2 LXXIV/97.p.255

INCONFORMIDAD. EFECTOS DEL CUMPLIMIENTO DE LA CONCESIÓN DE AMPARO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA (PAMA). El debido cumplimiento a una ejecutoria de amparo, que ha otorgado la protección federal por violación a la garantía de audiencia en el Procedimiento Administrativo en Materia aduanera (PAMA), respecto del vehículo propiedad de la quejosa, consiste en que la autoridad responsable debe dejar sin efectos todo lo actuado desde el acta de inicio de tal procedimiento, restituyéndole la posesión del automóvil, en tanto que la privación de la posesión, a través del embargo precautorio, se declaró inconstitucional y, en su caso, podrá iniciar el procedimiento correspondiente. Por tanto, la sola notificación del inicio de un nuevo procedimiento, apoyado en el acta que formó parte del que fue declarado inconstitucional, sin haberse restituido la posesión del bien, no puede considerarse suficiente para estimar cumplida la ejecutoria correspondiente.

Procedentes: Inconformidad 18/97. Tomás Mata Armendáriz. 12 de Febrero de 1997. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Ángel Máttar Oliva. Novena Época. Segunda Sala. Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: V, junio de 1997. Tesis: 2. LXXIV/97. Página 255.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El estudio de los antecedentes de la aduana en general proporcionan un valioso contexto histórico. Desde la antigüedad han existido registros que dan a conocer el origen de las aduanas; es decir siempre las primeras civilizaciones contemplaron un sistema para recaudar contribuciones en esta materia.

SEGUNDA.- La Constitución como norma fundamental de todo ordenamiento jurídico constituye la base de la legislación aduanera misma que ha tenido un importante desarrollo desde el Código Aduanero, pasando por una Ley del Registro Federal de Vehículos, que si bien es cierto es un cuerpo normativo que ha sido abrogado, se ha recurrido a su análisis pues proporciona una sólida base para la constitución de la LEY ADUANERA.

TERCERA.- En virtud de que la autoridad administrativa realiza su actividad por medio de declaraciones unilaterales de voluntad, y que éstas sólo se presumen *iuris tantum*, se abordaron aspectos del acto administrativo necesarios porque El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conoce de las impugnaciones que en materia aduanera el gobernado interponga ante presumbibles violaciones a sus derechos.

CUARTA.- Durante el procedimiento administrativo no se emite un acuerdo interlocutorio, a través del cual la autoridad aduanera dé a conocer al presunto infractor o a su representante que se acepta o se desecha tal o cual probanza de las ofrecidas dentro del plazo legal otorgado.

QUINTA.- La autoridad aduanera se concreta únicamente a dictar su resolución y dentro de ésta pretende desahogar y valorar las pruebas ofrecidas. Lo anterior provoca que se deje al interesado en estado de indefensión, toda vez que él tendría, si hubiere sido notificado de dicho acuerdo, la oportunidad de conocer previamente qué pruebas se desecharon y la justificación o razón de ello.

SEXTA.- Otra cuestión relevante se presenta cuando después de iniciado el procedimiento administrativo en materia aduanera por presuntas infracciones, el interesado ofrece las pruebas dentro del plazo otorgado de 10 días hábiles, y en virtud de que éste es considerado muy corto, se ofrecen días después nuevas pruebas supervenientes, con el propósito de acreditar que no se cometió infracción alguna relacionada con la legal importación, estancia o tenencia en el país de las mercancías afectas a dicho procedimiento.

OCTAVA.- La autoridad aduanera viciando el procedimiento emite su resolución definitiva determinando contribuciones omitidas e imponiendo

sanciones, dejando también en total estado de indefensión al interesado, en virtud de que dicha autoridad no entra al análisis y estudio de las pruebas supervenientes recibidas antes de dictar resolución, contraviniendo lo señalado por el artículo 123 de la Ley Aduanera. *"El ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas se hará de conformidad con lo dispuesto por los artículos 123 y 130 del Código Fiscal de la Federación"*.

NOVENA.- En atención a la conclusión precedente y con el propósito de evitar la transgresión de la Ley, por parte de la autoridad competente por imperar la costumbre en un procedimiento viciado, considero necesario que la propia Ley Aduanera contemple lo relacionado con las pruebas superenientes y no remita a los artículos 123 y 130 del Código Fiscal de la Federación. Pudiera pensarse que sería redundante legislación, pero ante un problema radical se antoja una solución de la misma índole.

DÉCIMA.- Se propone una adición al artículo 153 de la Ley Aduanera consistente en la mención de "Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado la resolución al recurso". Además que en el mismo ordenamiento se otorgue el plazo específico, en atención a la propia materia, sin soslayar la correlación con los artículos 123 y 130 del Código Fiscal de la Federación en lo demás concerniente a las pruebas.

DÉCIMA PRIMERA.- Por otra parte, los artículos 14 y 16 constitucionales así como el artículo 155 de la ley de la materia, señalan la forma en cómo ha de desarrollarse una visita domiciliaria. La mayoría de las ocasiones la autoridad las realiza sin debido acatamiento a lo señalado tanto constitucional como legalmente. Cuando no se encuentra al interesado, debe dejarse un citatorio para que el propietario o su representante legal del establecimiento comercial o particular los espere y tenga la oportunidad de presentar la documentación comprobatoria para demostrar que no se encuentra en ninguna hipótesis de las señaladas como infracción; con el objeto de evitar que en el momento de la visita la autoridad aduanera le secuestre todas las mercancías que tengan en su poder, sin comprobar si efectivamente éstas se encuentran irregulares en el país.

DÉCIMA SEGUNDA.- Con esta conducta la autoridad aduanera provoca que el interesado invierta tiempo, dinero y esfuerzo, con el propósito de liberar su mercancía secuestrada dentro del procedimiento administrativo en materia aduanera al tener que demostrar con la documentación idónea que no hubo tal irregularidad. Situación provocada por la propia autoridad al no haber considerado las pruebas ofrecidas.

DÉCIMA TERCERA.- La práctica del incumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, de conformidad con los artículos 14 y 16 constitucionales, atenta contra el principio de legalidad. Es evidente la

arbitrariedad con que actúa la autoridad administrativa. Resulta imperativo sujetar su actuación que daña la esfera de derechos del gobernado.

DÉCIMACUARTA.- Si bien la Ley Aduanera señala cómo estas normas deben ser ejecutadas, evitando tanto la indefinición del particular como la contravención de la autoridad; la costumbre ha prevalecido sobre la ley, por lo que se vuelve indispensable la promoción para los particulares a manera de que conozcan sus derechos, así como una mayor coactividad impuesta como responsabilidad a las autoridades que no cumplen con lo señalado por el legislador, vulnerando con ello, la seguridad jurídica constitucional.

BIBLIOGRAFÍA

A) DOCTRINA

- ACOSTA ROMERO MIGUEL. DERECHO ADMINISTRATIVO SEGUNDO CURSO. ED. PORRÚA. MÉXICO. 1998
- _____ DERECHO ADMINISTRATIVO PARTE ESPECIAL. ED. PORRÚA. MÉXICO. 1999
- BRICEÑO SIERRA, Humberto. DERECHO PROCESAL FISCAL. 2ª. ED. CÁRDENAS. MÉXICO. 1975
- BURGOA ORIHUELA IGNACIO. EL JUICIO DE AMPARO. ED. PORRÚA. MÉXICO. 1998
- CARVAJAL CONTRERAS, MÁXIMO. DERECHO ADUANERO. ED. PORRÚA. MÉXICO. 1989.
- CARRASCO IRIARTE, HUGO. LECCIONES DE PRÁCTICA CONTENCIOSA EN MATERIA FISCAL. ED. PORRÚA. MÉXICO. 1995
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS HUMBERTO. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. ED. PORRÚA. MÉXICO. 1999
- _____ PRINCIPIOS DE DERECHO TRIBUTARIO. ED. LIMUSA. MÉXICO. 1989
- ENTREÑA CUESTA, RAFAEL. CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. VOL. VII. ED. PLATA. MADRID. 1986
- FRAGA, GABINO. DERECHO ADMINISTRATIVO. ED. PORRÚA. MÉXICO. 1987
- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO Y FERNÁNDEZ RAMÓN. DERECHO ADMINISTRATIVO. ED. PALMA. MADRID. 1979
- GARCÍA MAYNES, EDUARDO. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO. ED. PORRÚA. MÉXICO. 1987
- GARZA, SERGIO FRANCISCO, DE LA. DERECHO FINANCIERO MEXICANO. ED. PORRÚA. MÉXICO. 1998
- GÓMEZ LARA, CIPRIANO. TEORÍA GENERAL DEL PROCESO. ED. UNAM. MÉXICO. 1979.

- MARGAIN MANAUTOU, EMILIO. INTRODUCCIÓN AL DERECHO TRIBUTARIO. 8ª. ED. UNIVERSIDAD AUTONOMA DE S.L.P. MÉXICO. 1985
- NAVA NEGRETE, ALFONSO. RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN JUSTICIA ADMINISTRATIVA. ED. TRILLAS, MÉXICO. 1987.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS E.U.M.
LEY ADUANERA
CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN
LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL
LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
JURISPRUDENCIA DE LA S.C.J.N. T.C.C. Y T.F.F.

OTRAS FUENTES

DOCUMENTOS ED.POR SHyCP