

321309

UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

35

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR
ACUERDO No. 3213-09 CON FECHA 16 - X - 1979
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



EL REGIMEN TEMPORAL DE IMPORTACION Y EXPORTACION DE MERCANCIAS EN EL MARCO DE SUS REGLAS APLICABLES AL COMERCIO EXTERIOR

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA

ANGELICA VILLEGAS PALMA

ASESOR DE LA TESIS:
LIC. EMILIO F. PACHECO RAMIREZ
CED. PROFESIONAL No. 1348936

MEXICO, D.F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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.

PAGINACIÓN DESCONTINUA

AGRADECIMIENTOS

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

A MIS PADRES.

A quienes sin escatimar esfuerzo alguno han sacrificado gran parte de su vida en mi formación y educación.

A quienes la ilusión de su existencia ha sido verme convertida en persona de provecho.

Y especialmente a mi madre quien me apoyó en todo momento, me dio la fortaleza necesaria para seguir superándome, en el poco tiempo que estuvo a mi lado me apoyó en mis decisiones y gracias por darme la vida y el amor incondicional que me tuvo.

A MI ESPOSO.

A quien me apoya incondicionalmente y ha compartido mis derrotas y mis triunfos.

**A quien me ha brindado su apoyo y,
gracias por estar a mi lado.**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ÍNDICE

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN

ii

CAPÍTULO I. RESEÑA HISTÓRICA DEL DERECHO ADUANERO.

1.1	Reseña histórica Internacional del Derecho Aduanero.	3
1.1.1	India.	3
1.1.2	Egipto.	3
1.1.3	Babilonia.	3
1.1.4	Fenicia.	4
1.1.5	Grecia.	4
1.1.6	Roma.	4
1.1.7	Arabia.	5
1.1.8	España.	6
1.2	Reseña Histórica del Derecho Aduanero Mexicano.	6
1.2.1	Época Colonial.	7
1.2.2	Época Independiente.	12
1.2.3	Época revolucionaria y contemporánea.	18

CAPÍTULO II. SISTEMA ADUANERO MEXICANO.

2.1	Estructura Funcional.	24
2.2	Bases Constitucionales.	30
2.3	Normatividad Aduanera.	37
2.4	Facultades del Poder Ejecutivo en materia aduanera.	38
2.5	Facultades Legislativas Aduanera.	43

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CAPÍTULO III. LAS ADUANAS DE MEXICO.	
3.1. Concepto técnico y teórico de la Aduana.	50
3.2 Estructura y Funcionamiento de las Aduanas.	53
3.3 Clasificación de las Aduanas.	60
3.4 Facultades de la Aduana.	61
3.5 Atribuciones de las autoridades aduaneras.	62
3.6 Agente aduanal y apoderado aduanal.	69
3.7 Dictaminadores.	77
CAPITULO IV. RÉGIMEN TEMPORAL DE IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN DE MERCANCÍAS.	
4.1 Concepto teórico y técnico del régimen aduanero	83
4.2 Normatividad aplicable a la importación temporal.	86
4.3 Normatividad aplicable a la exportación temporal.	89
4.4 Problemática en el régimen de importación y exportación temporal en el marco aplicable al comercio exterior.	93
4.5 El comercio Exterior en México en relación al Tratado de Libre Comercio de Norteamérica.	100
CONCLUSIONES.	105
BIBLIOGRAFÍA.	111

INTRODUCCIÓN

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

ii

La presente investigación la realizó con el firme propósito y el objetivo general de conocer desde el punto de vista teórico-práctico legal la desventaja que tiene México en no exigir a los importadores la legalidad de la instancia de sus mercancías en el régimen temporal cuando éstas no son retornadas a su lugar de origen y quedan en el interior del país consideradas las mercancías en chatarras o inservibles provocando contaminación a nuestro medio ambiente, además de no percibir el impuesto a un régimen definitivo, por otra parte, bajo el régimen de exportación temporal de las mercancías México esta en desventaja al no retornar sus mercancías una vez procesadas se quedan bajo el régimen de exportación definitiva.

En las agencias aduanales de la Ciudad de México y del Aeropuerto Internacional "Benito Juárez" se han presentado casos, de los cuales muchos importadores bajo el régimen temporal no retornan a su lugar de origen, por lo tanto la mayoría de las mercancías están en basureros clandestinos afectando a nuestro medio ambiente o en su defecto decomisadas por el Fisco Federal al no cumplir con su instancia legal.

El propósito de la investigación es el de señalar las desventajas al no retornar a su lugar de origen cuando las mercancías están bajo el régimen de importación o exportación temporal en el marco aplicable al comercio exterior. Para efecto de demostrar la hipótesis *México se encuentra en desventaja en el régimen de importación y exportación de mercancías frente a un comercio exterior globalizado*, se menciona los casos mas conocidos por la prensa escrita y televisada sin señalar casos específicos toda vez que para

analizar cada caso se recurre a tecnicismos que implica alejarse del tema en cuestión, además se analiza la normatividad del régimen que establece la Ley Aduanera con los casos señalados anteriormente, para llegar un estudio teórico-práctico.

En consecuencia, la investigación se estructura a cuatro capítulos; el primero se denomina *Reseña histórica del derecho Aduanero*, en el cual se destaca la evolución de la aduana desde el punto de vista internacional y desde el punto de vista nacional, en el primero se refiere a las culturas que dieron origen a la creación de la aduana y desde el punto de vista nacional se señalan los lugares y las formas del funcionamiento de las aduanas, caracterizada con las limitaciones establecidas por España a consecuencia de la colonización hasta llegar en la época contemporánea de México y de la globalización en el comercio exterior.

En el segundo capítulo se denomina el *Sistema Aduanero Mexicano*, en el cual se señala a las autoridades competentes en esta materia que la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos concede facultades encabezado por el Ejecutivo Federal quien delega facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y ésta a su vez delega facultades a otras autoridades que establece la propia Constitución de los Estados Unidos a través del Reglamento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Ley de Comercio Exterior. También se indican los preceptos Constitucionales que tienen relación con la materia aduanera y establece las facultades legislativas, ejecutivas, prohibiciones a las entidades federativas y las obligaciones y prerrogativas de los mexicanos en esta materia.

En el tercer capítulo se denomina *Las Aduanas de México*, el cual se indica la estructura y el funcionamiento de la Aduana en México, encabezada por el Poder Ejecutivo hasta llegar con el Administrador General de Aduanas quien se auxiliará de servidores públicos para dar cumplimiento a lo establecido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además de clasificar a las aduanas, las facultades y atribuciones que le corresponde a las autoridades aduaneras y de las personas que intervienen en la aduana, como son el agente aduanal, apoderado aduanal y del dictaminador.

En el cuarto capítulo se denomina *Régimen temporal de importación y exportación de mercancías*, el cual se menciona el concepto del régimen desde el punto de vista teórica y desde el punto de vista técnico, además su aplicación de los regímenes en la normatividad aplicable a la Ley Aduanera para arribar con las desventajas para México con el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO I
RESEÑA HISTÓRICA DEL
DERECHO ADUANERO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.1 Reseña histórica del Derecho Aduanero Internacional.

El comercio en sus orígenes fue una ocupación accesoria que se realizó por campesinos o artesanos para darle salida a sus productos excedentes, al correr el tiempo surge el comercio ambulante y la venta, lo que origina la formación de comunidades tribales o grupos de personas que empezaban a dedicarse en forma exclusiva a esta actividad, por lo tanto, se señala las siguientes culturas que contribuyeron al desarrollo histórico del Derecho Aduanero:

- India.

- Egipto.

- Babilonia.

- Fenicia.

- Grecia.

- Roma.

- Arabia.

- España.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

La importancia de estas culturas es la aportación y forma de cobrar el tributo al tránsito de mercancías que dan origen a la Aduana, se concreta en señalar lo siguiente:

1.1.1 India.

"En la India en un pueblo Vaysia surgieron las primeras ideas de que las mercancías pagaran un tributo, además crearon en los pasos fronterizos un lugar para su recaudación, siendo el ejército el que se encargaba de su cobro o percepción"¹. En esta cultura se caracteriza por ser pionera en recaudar el tributo para el derecho de tránsito y la instancia de las mercancías que provenían de otros pueblos.

1.1.2 Egipto.

En Egipto también se percibían tributos por la importación y exportación, tránsito, circulación de paso, el cual se denominaba "*derecho de puertas y de muelles* en los puertos que realizaban a través de las caravanas y barcos del Faraón, como ejemplo de las aduanas son la Elefantina y Kerma"².

1.1.3 Babilonia.

Como es sabido, el Código de Hammurabi plasmó fielmente la vida jurídica, económica y social de los Babilonios, por lo tanto, el comercio que se realizaba sobre el río Eufrates también pagaban un tributo por la introducción de mercancías que consistió "en la décima parte de los productos importados, en tráfico fluvial o a través de caravanas en tráfico terrestre que realizaban los mercaderes"³.

¹ Máximo Carvajal Contreras, Derecho Aduanero, p. 50.

² *Ibid*, p. 51

³ *Idem*.

1.1.4 Fenicia

"La creación de sus colonias fueron auténticos centros de comercio y depósito de mercancías, por consecuencia se tuvo el nacimiento el comercio internacional que realizaban a través de sus naves que transportaban mercancías de todos los pueblos y solo daba privilegios a sus colonias dando el resultado de la aplicación del sistema proteccionista"⁴, ésta actividad comercial provocó reacción de otros pueblos, que no podían competir con los fenicios, crearon un sistema que gravara la entrada y salida de sus mercancías a su territorio, por lo tanto, provocó el desarrollo histórico del Derecho Aduanero.

1.1.5 Grecia.

Los griegos se sirvieron de sus aduanas para establecer un mecanismo de restricción al cambio internacional de productos, también de favorecer a sus colonias de la competencia de los artículos de otros países; crearon medidas proteccionistas y antimonopólicas, ocasionando que "los impuestos se cobraran en la entrada de las mercancías en los puertos griegos, también tenían establecidos los derechos de exportación, de circulación y de tránsito de las mercancías"⁵.

1.1.6 Roma.

El Rey Anco Marcio estableció Aduanas en el Puerto de Ostia, para aprovechar las ventajas comerciales que se obtenían por la navegación del río Tiber, en donde se estableció tres tipos de impuestos:

⁴ Idem.

⁵ Ibid, p. 52

- a) "Impuesto Aduanal, se exigía a la entrada o salida del Imperio o de las provincias que lo componía.

- b) Peaje, es la tasa establecida para el paso de ciertos caminos o puentes.

- c) Alcabala, era el derecho exigido por una ciudad sobre mercancías que se introducían en ella"⁶.

El Sistema *Telonium*, organizó la recaudación de su impuesto aduanal a través de la Oficina Pública donde se pagaban los tributos; pero fue abolida en la época de la República por caer en los abusos de la recaudación para sufragar los gastos de la guerra. Posteriormente se fue cobrando por funcionarios imperiales, quienes tenían la obligación de rendir cuentas de su gestión al emperador y recibían recompensas por su labor. Finalmente el impuesto fue percibido directamente por el Poder Público.

1.1.7 Arabia.

Los árabes crearon un importante sistema que les permitía controlar la entrada y salida de mercancías de su territorio, a través de *La Casa Donde se Cobran los Impuestos* o *El libro de Cuentas* donde se asentaban las recaudaciones o *El Registro* a que se sometían las mercancías, además crearon un impuesto "denominado *ad-hoc* que gravaban el movimiento de importación y exportación, denominado *Almojarifazgo* que venía de *almojarife* y éste del vocablo *Al-Morxil* que significa inspector y su política aduanera se

⁶ Idem.

basó en una tendencia fiscalista, ya que considero que los ingresos aduaneros eran de carácter financiero”⁷.

1.1.8 España.

El sistema aduanero español fue organizado bajo la dominación Romana, en el cual, la importación se gravó por un impuesto denominado *Quincuagésima*, sin embargo, con la caída del imperio romano, el sistema fue destruido. Posteriormente por los árabes se estableció una política aduanera que se basa en una tendencia fiscal, en el que considera al producto obtenido de sus aduanas como un recurso para un sistema financiero, además de introducir el impuesto almojarifazgo considerado como un derecho que se cobraba en los puertos por la introducción o extracción de mercancías nacionales o extranjeras. Existían dos tipos de almojarifazgo:

- a) “De Mayor, que se percibía por la importación de mercancías del extranjero.
- b) De menor, se aplicaba a las operaciones del comercio interior y a la circulación de las mercancías”⁸.

1.2 Reseña histórica del Derecho Aduanero Mexicano.

Para comprender el funcionamiento del sistema aduanero mexicano, es preciso retomar sus antecedentes, considerando principalmente las tres etapas siguientes:

⁷ Ibid, p. 54

⁸ Idem.

- Época colonial.
- Época independiente.
- Época revolucionaria y Época contemporánea.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.2.1 Época colonial.

En esta época, se establecieron disposiciones que precisaban el actuar de España con sus colonias, fue tan autoritario y egoísta en la materia de comercio exterior que repercutió incluso con otros países. Cabe destacar que en esta época, imperaban las ideas mercantilistas bullonistas, mismas que favorecían un comercio dirigido y de monopolio. "El primer documento que sustentó dicho comercio fue la Bula denominada *Inter-caeta* de 4 de mayo de 1493, en la que fija una línea que pasaba a 100 leguas de las islas Azules y del Cabo Verde yendo de norte a sur, de tal forma que lo que quedaba al occidente de esa línea sería considerado español y lo que estuviera al Oriente, portugués"⁹, este documento fue otorgado por el Papa Alejandro VI y su objetivo fue prohibir a cualquier persona a comerciar o especular sin el permiso especial de los soberanos españoles en la zona limitada.

Esta bula ocasionó grandes conflictos acerca de su legalidad, por lo tanto, se tuvo la necesidad de aclararla el "26 de septiembre del mismo año por la Bula *Dudom Siquidem*, ratificada por Julio III en 1503, sin embargo, se firmó un tratado entre España y Portugal para evitar fricciones, denominado

⁹ Ibid, p. 57

Tratado de Tordesillas, de 7 de junio de 1494¹⁰. De esta manera se determina una política comercial de España con sus colonias y el derecho exclusivo sobre estas posesiones, provocando efectos desastrosos en los precios de las mercancías, en la inundación de los metales preciosos, el aumento de la circulación del dinero más rápido que la producción, prohibición a sus colonias con otros países y entre ellas mismas, lo provocó a su vez, la creación de un monopolio exclusivo entre sus colonias y España; también prohibió el establecimiento de industrias, creó un sistema de flotas y la irracional explotación minera.

Posteriormente existieron otros documentos de importancia que contenían aspectos aduanales que regularon a las colonias tales como:

- 1.- La Cédula real del mes de mayo de 1497.
- 2.- La Cédula Real del 15 de mayo de 1509.
- 3.- La Cédula Real del 14 de septiembre de 1519.
- 4.- La Cédula Real del 27 de abril de 1531.
- 5.- La Cédula Real del 7 de agosto de 1535¹¹.

¹⁰Ibid, p. 58

¹¹Ibid, p. 59.

La primera cédula fue obra de los Reyes Católicos a la que denominaron *Carta de Burgos*, esta cédula declaraba que las personas y frailes que vinieran a poblar las tierras recientemente descubiertas, serían libres y no tendrían que pagar derechos de almojarifazgo de sus pertenencias que trajeran, ésta desgravación aduanera fue motivo más para colonizar América. Con dichas cédulas, la Corona Española reglamentó el comercio de la metrópoli, restringió el comercio con las colonias trasatlánticas y limitaba la facultad de hacerlo directamente con las ciudades de Sevilla y Cádiz, porque eran los únicos lugares por donde se podía embargar mercancías, por lo tanto en Veracruz sólo se podía comerciar con España y en Acapulco con las Filipinas.

Para combatir el contrabando, España mandó disposiciones a la Nueva España para embargar navíos ingleses, portugueses o de cualquier otro país que llevaran consigo todo tipo de mercancías, además de vigilar la defraudación del derecho de almojarifazgo, así como otros derechos entre los cuales se destacan:

a) Derecho de Avería o Havería que consistía en un derecho para cubrir los haberes y demás gastos que causaban los buques de la armada que escoltaban a las flotas mercantes, esto por cuenta de los dueños de las mercancías, posteriormente fue más oneroso que se tuvo que reglamentar en 1644 por la Ley 46 Título 9 Libro 9 de la Recopilación de las Indias.

b) Derecho de Almirantazgo, éste derecho se equiparaba al de Almirante mayor de Castilla y consistía en el pago que hacían los buques tanto de la carga como en la descarga de mercancías.

c) Derecho de Almojarifazgo o Portazgo regulado por el Código de Partidas, en el que se gravaba el movimiento de importación y exportación de mercancías, es el derecho que en lo antiguo se cobraba en los puertos por la introducción o extracción de mercancías nacionales o extranjeras, destinadas ya al consumo propio o cualquier otro aspecto. "La palabra de almojarifazgo viene de *almojarife* (palabra árabe) y éste del vocablo *Al-Morxil* que quiere decir *inspector*, y deriva del verbo *Xereje* que quiere decir, *ver o descubrir con cuidado una cosa*"¹².

d) Derechos de tonelaje, consistió en la cuota que debía pagarse por cada tonelada y media de mercancía, estableciéndose en un real y medio de plata. "Se creó en el año 1608 a favor de la Universidad o Cofradía de Navegantes o Mareantes de Sevilla, aplicándose de distinta forma a los buques, ya que variaba según fuera la importancia de puerto americano donde se dirigía"¹³.

e) Derecho de Alcabala, es el impuesto que gravaba la circulación de mercancías. "Su significado viene del hebreo *Cava* que significa *recibir*, o del latín *Gabella* que significa *impuesto sobre las ventas* o del árabe *Algabala* que significa *recibir*"¹⁴. El derecho de alcabala era de tres clases; la primera, *la fija* sólo pagaban los vecinos por las transacciones locales; la segunda, *del viento* que pagaban los mercaderes forasteros por las operaciones que realizaban en los mercados locales; y la tercera, *de altamar* que se pagaba en los puertos secos y mojados por la venta de artículos extranjeros. Todas ellas establecidas en 80 alcabalatorios; los abusos y arbitrariedades en su

¹²Ibid, p. 60

¹³ Ibid, p.65

¹⁴ Idem.



cobro trajo como consecuencia que se abolieran para establecer en su lugar las Aduanas Interiores.

Las estrictas limitaciones que España impuso a la Nueva España, como prohibir el comercio con los demás países, fue grave, ya que provocó facilitar el contrabando y la piratería no sólo por extranjeros sino incluso por nacionales, esto a su vez, hizo necesario que los barcos mercantiles fueron escoltados por barcos militares a lo que se le llamo, el sistema de flotas, que en "1564 se volvió obligatorio por la Ordenanza dictada por la Casa de Contratación de Sevilla, y debido a la carencia de flotas militares, el comercio se restringió a determinadas temporadas, permitiéndose los monopolios del monarca en principio y posteriormente los del Estado"¹⁵.

Sin embargo, "señala Don Luis Chávez Orozco el proyecto que escribió don Bernardo Ward en 1762, Ministro de la Real Junta de Comercio y Moneda, quien propuso una serie de métodos para mejorar el sistema de comunicaciones de la Península, así como fomentar la agricultura, impulsar la industria y difundir el comercio (un comercio libre). Incitaron a Carlos III y en febrero de 1765, convocó a una reunión para llegar a la conclusión de abolir el sistema de flotas, abrir 35 puertos americanos al comercio con España, abolir la prohibición que existía para que las colonias pudieran comerciar entre sí, creando la *Ordenanza o pragmática del Comercio Libre* el 12 octubre en 1778"¹⁶. Con dicha Ordenanza se obtuvieron grandes beneficios para el comercio, desapareció el Sistema de flotas, se destruyó el monopolio, se redujo y se suprimieron los impuestos existentes en las colonias, se crearon

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ Elvia Araceli Quintana Adriano, El comercio exterior de México marco jurídico, estructura y política, p. 24

facilidades a la navegación, pero con ello sólo se intensificó la importación en América de sus productos elaborados y la exportación de productos tropicales y metales preciosos provenientes de sus colonias.

1.2.2 Época Independiente.

Consumada la independencia de México, fueron desapareciendo de pronto las características monopolistas, la participación de la monarquía y la forma de transportación que había prevaleció durante la Colonia.

"El primer arancel de México, publicado por la Soberana Junta Provisional Gubernamental, el 25 de diciembre de 1821 denominado *Arancel General Interino para el Gobierno de las Aduanas Marítimas en el Comercio Libre del Imperio*"¹⁷, contenía ideas referentes a la anulación del arribo a los puertos mexicanos de buques de cualquier nación, se implantó el régimen de las prohibiciones de la importación de lo que se producía o suponía producir.

"Después de Iturbide, el 19 de marzo de 1823 se formó el Poder Ejecutivo Provisonal, durante el cuál Francisco de Arrillaga, Ministro de Hacienda, presentó el 13 de enero de 1824, reformas al arancel mercantil, pugnado por abrir diversos puertos al comercio internacional y organizar la vigilancia para evitar el contrabando"¹⁸, sin embargo, el 20 de mayo de 1824 el Congreso de la República, decretó nuevas prohibiciones arancelarias.

"El 16 de noviembre de 1827, Guadalupe Victoria dictó un nuevo arancel que regulaba ya no solamente a las aduanas marítimas sino también

¹⁷ Manuel Ovilla Mandujano, *Aduanas*, p. 273

¹⁸ Elvia Araceli Quintana Adriano, *op. cit.*, p. 31.

las fronteras-terrestres"¹⁹. De este nuevo arancel, lo trascendente fue la preocupación que se otorgó a la organización de las aduanas fronterizas situadas al norte del país. Siguió la política de su antecesor, Vicente Guerrero creando las aduanas marítimas en la Alta y en la Baja California.

El 14 de febrero de 1837, se establecieron puertos para el comercio y se hizo la clasificación de las aduanas marítimas y fronterizas, fijándose los puntos por donde debía hacerse la entrada y salida de mercancías de nuestro país, siendo estos: "México, Veracruz, Tampico, Matamoros, Campeche, Sisal y Tabasco; en el mar del sur Acapulco y San Blas; en el Golfo de California, Guaymas; en el mar de Alta California, Monterrey; en las aduanas fronterizas del sur del país Comitán y Tonalá, Chiapas; para la frontera norte Nacodogohes, Texas, Taos, Nuevo México, Paso del Norte, San Francisco; San Carlos, Chihuahua, Sacramento y Alta California. Las aduanas de primera categoría fue Veracruz; de segunda clase Acapulco; de tercera clase Monterrey y California; de cuarta clase las dedicadas al cabotaje y de quinta clase las fronterizas."²⁰

Por otra parte, el arancel de 1837 comparado con los anteriores, era más liberal, este arancel quedó completo con el decreto del 23 de mayo de 1837, donde se señalaban los derechos que debían cobrarse sobre los tejidos de algodón, lana y seda, de fabricación nacional. Pero aún así, su texto fue mal redactado, razón por la cual el 14 de noviembre de 1837 se expidió una circular, haciendo las aclaraciones solicitadas por los Administradores marítimos y terrestres. A pesar de este liberalismo

¹⁹ Ibid, p. 70.

²⁰ Máximo Carvajal Contreras, op cit, p. 65

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

El contrabando, que preocupaba a los gobiernos del siglo XIX, provocó que el 25 de noviembre de 1840, el Ministro de Hacienda expidiera una circular, ordenando que los Administradores, a fin de evitar el contrabando y los abusos de empleados en la tramitación de mercancías para la importación y la exportación, se hicieran responsables de las faltas que cometieran.

El arancel de 1837 sufrió modificaciones en "1842 y el 26 de septiembre de 1843, el Presidente Antonio López de Santa Anna, promulgó un nuevo arancel, que contenía 157 artículos, divididos en 12 secciones"²¹, instituíla además puertos habilitados para el comercio exterior, regulo las exenciones de derecho en todo o en parte, las prohibiciones de importación, los derechos de aforo, las formalidades para el cargamento de buques en país extranjero, los trámites para el arribo de los buques a los puertos de México, los requisitos para la descarga de buques; el despacho de las mercancías, los requisitos para exportación, las penas en que podían incurrir, la distribución de los decomisos, el procedimiento en los juicios de decomisos y otras disposiciones. Posteriormente el 4 de octubre de 1845, se dictó una nueva ley, con las bases del 27 de agosto de 1844 y más o menos continuó las líneas de la Ley anterior, señalando los siguientes puertos habilitados: "en el Golfo de México, Sisal, Campeche, San Juan Bautista de Tabasco, Tampico, Veracruz, Matamoros y en el mar Alta California de Monterrey; sobre el litoral

²¹ Manuel Ovilla Mandujano, op. cit, p. 274

texano, Matagorda, Velasco y Galvesto; en el mar del sur Acapulco, San Blas y Mazatlán; en el Golfo de California, Guaymas²².

Posteriormente en un decreto del 20 de noviembre de 1848 se establecieron los lugares de vigilancia del Contra Resguardo Aduanal y el 24 de noviembre de 1849 se firmó y publicó la *Ley para Puertos habilitados de Escala y Cabotaje*; y el 1º de junio de 1853 se publicó el Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas.

El sistema de prohibición que existió en esta época fue utilizado como instrumento de política comercial, considerado como factor que no estimulo el desarrollo industrial, ya que trató de proteger lo que un país no existía ni producía, prohibió la importación de los productos destinados precisamente a la creación de sus fuentes de riqueza, por ejemplo, a las industrias que sin darse cuenta éstas no existían y a la agricultura prohibiendo exactamente lo que necesitaba como eran los útiles e instrumentos de labranza.

Pero la nueva Ley arancelaria del 31 de enero de 1856, surgió en un momento difícil de la historia de México, el país marchaba por la senda de las transformaciones de la Reforma y las presiones que los grupos ejercían en pro de un comercio más libre o proteccionista, y se constata en las discusiones que se dieron sobre los aranceles que serían gravados. El documento recibió el nombre de *Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de la República*, el cual dio pauta para que los artículos prohibidos pudieran importarse libres de derechos, es decir, estimuló la introducción de productos que en forma directa beneficiaran y fomentaran la

²² Idem.

industria, la ganadería y los transportes, sin embargo se establecieron 5 derechos adicionales:

1. "Derecho Municipal, que consistía en un real por bulto, cuyo producto se destinaba a los fondos municipales de los puertos.
2. Derechos de Mejoras Materiales que consistía en una quinta parte del derecho de importación.
3. Derecho de Internación que fue una décima parte de la cuota total a que ascendieran los derechos de importación.
4. Derecho de Contraregistro, se aplicaba a una quinta del total de los derechos de importación que se pagaban en el lugar al que finalmente se destinaban las mercancías.
5. Derecho de Amortización de la Deuda Pública Liquida y Consolidada, que consistía en una cuarta parte del total de los derechos de importación pagándose en bonos de la deuda pública."²³

Al triunfo de la República, se dieron medidas para reinstalar el sistema aduanal en el país, pero no fue sino el 1º de enero de 1872, cuando se dictó el nuevo arancel dentro del espíritu del liberalismo y fue el primer esfuerzo para acabar con las alcabalas.

²³ Elvia Arcelia Quintana Adriano, op. cit, p. 70.

El 8 de noviembre de 1880, Porfirio Díaz promulgó una nueva Ley arancelaria, generosa para el acceso de productos extranjeros, sin trabas para la exportación de mercancías y en contra de las alcabalas, además tenía como novedad la implantación de dos sistemas para su cobro de las mercancías, el *específico* y el *ad-valorem*, también decretó la libre importación de toda clase de máquinas y aparatos para impulsar la agricultura, la industria, la minería; y aparatos para la ciencia y las artes con sus partes sueltas y sus piezas de refacciones.

La Ordenanza Aduanal de 1885 derogó a la de 1880, redujo la lista de productos prohibidos a libres y quedó abolido el sistema de aforo estableciendo exclusivamente el cobro de impuestos específicos, pero debido a que la nomenclatura no podía ser completa, se recurrió al sistema de asimilación, que actualmente existe, creándose un vocabulario que se adicionó a la tarifa.

Posteriormente el 1º de marzo de 1887, restableció el pago de derechos de tonelaje, de aforo, de practicaaje y abrió paso a más mercancías prohibidas como el alambre para telégrafo y teléfono, alambre de cobre para luz eléctrica y productos químicos. Clasificó las mercancías según su materia, por ejemplo, materia animal, vegetal o mineral; tejidos y sus manufacturas; productos químicos y farmacéuticos; bebidas espirituosas, fermentadas y naturales; y el papel en sus diferentes aplicaciones; máquinas y aparatos; vehículos, armas, explosivos, etc. El 19 de febrero de 1900, se da a conocer en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Ley que crea la Dirección General de Aduanas.

1.2.3 Época Revolucionaria y contemporánea.

En dicha época, sólo se modificó el arancel de 1891, es decir, *La Ordenanza General de Aduanas*, donde Venustiano Carranza estableció la primera tarifa arancelaria que se daba en el marco de la lucha social a escasos meses de que se reuniera el Consejo Constituyente que creó la Carta Magna de Querétaro en 1917.

En el interinato presidencial de Emilio Portes Gil, el 1º de enero de 1930, se dictó el primer arancel posrevolucionario, pero el 30 de diciembre de 1925, se había elaborado ya la primera Ley Aduanera, sin embargo, la ley de 1930, reguló el tráfico marítimo en sus tres formas, las importaciones, las exportaciones y las reexportaciones; los transbordos, los almacenamientos de mercancías; el tráfico terrestre, el tránsito internacional y como punto novedoso incluyó el tráfico aéreo, además reglamentó el tráfico postal y las operaciones temporales; la guarda y custodia de mercancías en los almacenes generales de depósito; las aduanas interiores, las facultades y obligaciones de la Dirección General de Aduanas; con éstas disposiciones no solamente se trazaron nuevas pautas para la importación y exportación sino que se prefirió la función y el papel de la Dirección General de Aduanas y la Organización del Resguardo Aduanal.

“En 1946 las secciones de la Dirección General de Aduanas ante el cúmulo de trabajo se transformaron en departamentos y el 31 de noviembre de 1947 se publicó la primera Tarifa Arancelaria que derogaba la de 1930, con el afán de estructurar las funciones de la Dirección General de Aduanas,

el 20 de octubre de 1950 se creó la Comandancia General de los Resguardos Aduanales."²⁴

El 1º de abril de 1952 entró en vigor el Código Aduanal de los Estados Unidos Mexicanos que derogó a la Ley Aduanal de 1935, la cual estipuló el comercio internacional realizado a través de las aduanas marítimas, fronteras interiores y aeropuertos internacionales y estuvo abierto para todos los países del mundo, excepto en casos de guerra internacional, exigencias de Salubridad Pública y sustracción de la obediencia del gobierno federal, por lo tanto, todas las mercancías que cruzaran la línea divisoria penetrando en aguas territoriales y en el espacio aéreo mexicano, quedaban sujetas a la disposición del Código Aduanero y de las tarifas que regulaban el comercio exterior; a excepción de las naves militares marítimas o aéreas y las dedicadas a los servicios oficiales del gobierno extranjero.

"El 27 de diciembre de 1955 se publicó la segunda Tarifa que apareció en el Diario Oficial de la Federación, el 20 de noviembre de 1956 y el 1º de enero de 1958 se completo la tarifa anterior, se creó la Tarifa de Exportación, en ésta se aprovecharon para su integración la información de organismos internacionales como la Clasificación Uniforme de Comercio Internacional y la Nomenclatura Arancelaria Uniforme para los países de Centro América, y a través de la Tarifa del Impuesto General de Importación"²⁵, se dio experiencia nacional al sector público y privado con el objeto de ajustar la estructura de la tarifa a las características de la economía nacional, desarrollando más el comercio internacional.

²⁴ Manuel Ovilla Mandujano, op. cit, p. 296

²⁵ Idem.

"El 26 de noviembre de 1964 apareció la tercera Tarifa de Importación publicada en el Diario Oficial de la Federación sucesivamente los días 10, 12, 13, 14, 17 y 18 de noviembre del mismo año, adoptando la Nomenclatura del Consejo Aduanero de Bruselas. La tarifa de 1964 fue derogada por la de enero de 1975 y, a su vez, fue derogada por la de 1988 que tuvo como base la estructura del Sistema Armonizado, creado para atender necesidades de clasificación arancelaria, de sistemas de codificación de los transportes, de comercialización"²⁶, es decir, pretendió lograr una codificación de las mercancías con una sola clave aceptada y reconocida universalmente que es hasta nuestros días existe. Posteriormente la tarifa de 1988 fue abrogada por la del 18 de diciembre de 1995, en vigor a partir del primero de enero de 1996.

En consecuencia, durante la época revolucionaria no se tuvo mayores avances en el ámbito aduanero a consecuencia de la crisis política, económica y social y dentro de la época contemporánea se caracteriza por ser un periodo (1940 a 1982) de política industrial proteccionista en la que México nuevamente recae en el ámbito comercial internacional con unas cargas fiscales bajas en subsidios, exención de impuestos y barreras arancelarias y a partir de 1982 a la fecha se empiezan a eliminar o disminuir los subsidios y barreras arancelarias de apertura comercial, de libre inversión, internacionalización de la economía y fomento de las exportaciones.

El proteccionismo industrial consistió en la sustitución de importaciones que tenía por objeto la protección de la industria nacional por carecer de posibilidades de competir con el comercio exterior y con el tiempo pueda

²⁶ Máximo Carvajal Contreras, op. cit, p. 34

valorarse por sí mismas, a pesar de la competencia de importaciones similares que actualmente solo el 25% de las empresas que crecieron entre los 20 o 30 años próximos pasados aún siguen necesitando de protección del gobierno. Tal proteccionismo se vigorizó aún más en los años cincuenta, aumentando aranceles a la importación, se incrementaron subsidios favoreciendo a la industria mediante la disminución y exención de impuestos, se otorgó crédito público a la industria y se eliminó las restricciones de crédito privado.

Con la apertura comercial de México y el cambio estructural a partir de 1983 a 1990 se caracterizó por una liberación comercial que comenzó en esta fecha en que el gobierno mexicano decidió en atención a la *Carta de Intenciones suscrita por el Fondo Monetario Internacional* en noviembre de 1982 para llevar a cabo una revisión de los sistemas de permisos previos y sustituyendo por aranceles, los que resultan ser de carácter libre cambista debido a lo bajo de éstos, del 10% al 20% de su valor, abrió fronteras de nuestro país a las mercancías del exterior para obligar a la industria local a que compita con ellas.

Dichas Cartas de Intención suscritas con el Fondo Monetario Internacional estableció como objetivo principal revisar programas al sistema proteccionista, incluyendo la estructura arancelaria, los incentivos a las exportaciones y el requisito de permiso previo para importación con el propósito de lograr una eficacia al proceso productivo y a su vez proteger el interés de los consumidores de mantener el empleo y fomentar activamente las exportaciones de bienes y servicios y evitar utilidades excesivas por las ventajas oligopólicas que derivan del sistema de protección.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En resumen de este capítulo, se observó en las diferentes culturas la creación de la aduana que permitía el intercambio de sus mercancías que un pueblo que no producía por el pago de un tributo por la instancia o el tránsito de las mercancías de un pueblo a otro. La recaudación del tributo fue y es hasta nuestros días facultad exclusiva del Estado, del cual a través del tiempo ha reformado el lugar y la forma de recaudar los impuestos por la exportación, importación, circulación hasta el depósito de las mercancías.

Por otra parte, en el Derecho Aduanero Mexicano se observó en la época colonial las limitaciones impuestas por España a México para abrirse a un comercio internacional con otros Estados que conllevó a un lento desarrollo del país, y fue hasta en la época independiente donde México abre sus puertas al comercio internacional creando nuevas aduanas desde las fronteras, terrestres hasta marítimas, además se establecieron nuevos aranceles.

Sin embargo, en la época revolucionaria se estancó el derecho aduanero mexicano a consecuencia de una crisis política, económica y social, posteriormente en la época contemporánea logra ponerse a la vanguardia como puntos novedosos el tráfico aéreo, postal, las primeras tarifas arancelarias, se integra a los organismos internacionales como la Clasificación Uniforme de Comercio Internacional y la Nomenclatura Arancelaria Uniforme para países de Centro América, se desarrolló más el comercio internacional, la gran competencia del comercio exterior frente a la industria mexicana adopta el sistema proteccionista y fue hasta 1990 cuando México abre nuevamente sus puertas a un comercio global con la firma del Tratado de Libre Comercio Internacional y con el nuevo tratado de la Unión Europea.

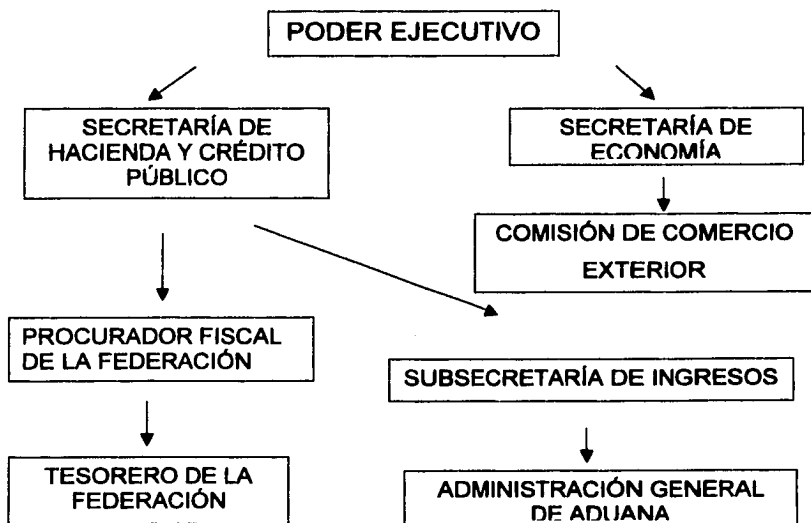
CAPÍTULO II
SISTEMA ADUANERO MEXICANO

2.1 Estructura Funcional.

El sistema aduanero mexicano, funcionalmente se estructura de la siguiente forma:

Estructura funcional.

Esquema 2.1



El artículo 90 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la "Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley orgánica que expida el Congreso, distribuirá los

negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías del Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal o entre éstas y las Secretarías del Estado y Departamentos Administrativos."

De esta forma, la Constitución determina la relación que existe entre el Poder Ejecutivo, las Secretarías del Estado y las entidades paraestatales; por otra parte tomando en consideración el artículo 31 fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Policía Fiscal de la Federación, el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, delega facultades a la Subsecretaría de Ingresos, a quien le corresponde programar, organizar, dirigir y evaluar las actividades de las unidades administrativas que tienen competencia en materia aduanera, apoyándose en las siguientes direcciones, coordinaciones y administraciones:

- a) Coordinación General de Política de Ingresos.
- b) Dirección de Financiamiento al Comercio Exterior.
- c) Dirección de Organismos Financieros Internacionales.
- d) Dirección General de Asuntos Hacendarios Internacionales.
- e) Dirección General Adjunta de Política Impositiva II, Aduanera y de Coordinación Fiscal.

- f) Dirección General Adjunta de Proyectos Jurídicos Aduaneros.
- g) Dirección General Adjunta de Negociaciones de Tratados y Proyectos Especiales.

La Procuraduría Fiscal de la Federación al igual que la Tesorería de la Federación tiene la facultad de formular anteproyectos de presupuesto, la organización y adscribir al personal de las unidades administrativas; someter los anteproyectos de tratados y convenios internacionales, proporcionar la información y la cooperación técnica con otras dependencias que establecen en los artículos 10 y 11 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda Crédito Público, pero a diferencia del Tesorero de la Federación, el Procurador Fiscal de la Federación es el Consejero Jurídico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del cual le corresponde formular la documentación relativa a los proyectos de iniciativa de leyes, decretos, reglamentos o acuerdos internacionales a petición que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público proponga al Presidente de la república las disposiciones de observancia general que le compete.

En cambio al Tesorero de la Federación le compete resolver los asuntos relacionados con la aplicación de los ordenamientos legales y administrativos que rigen las actividades de la tesorería y de la vigilancia de fondos y valores de la federación que sean competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público además de instrumentar y mantener permanentemente actualizado el Sistema Integral de Administración Financiera Federal y concentrar la información presupuestaria, financiera y contable de la Administración Pública Federal.

A la Coordinación General Política de Ingresos le corresponde, conforme al artículo 38 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "proponer la política de ingresos incluyendo la política fiscal y aduanera, la de estímulos fiscales para el desarrollo de la economía nacional, referente a productos, aprovechamientos, precios y tarifas de la Federación, en congruencia con la política hacendaria y la política económica y social del país, así como en el estudio y formulación de los proyectos de aranceles, cuotas compensatorias y demás medidas de regulación y restricción al comercio exterior, en coordinación con otras unidades administrativas competentes de la Secretaría y del Servicio de Administración Tributaria, así como de otras entidades públicas. Además evaluar el efecto recaudación de las reformas que en materia fiscal se propongan".

La Dirección de Financiamiento al Comercio Exterior le corresponde, conforme al artículo 22 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "formular sin perjuicio de las atribuciones que le correspondan a otras dependencias, las políticas y los programas de captación de recursos para el financiamiento del comercio exterior, en los que fijen las directrices para el acceso de los organismos y empresas del sector público a las fuentes oficiales de financiamiento".

Para la Dirección de Organismos Financieros Internacionales le corresponde, conforme al artículo 23 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "proponer las normas y criterios de negociaciones con los organismos financieros internacionales con base en las políticas sobre financiamiento externo de la Secretaría y participar en la

elaboración de acuerdos de concentración, programas de fomento y medidas para inducir la inversión extranjera".

La Dirección General de Asuntos Hacendarios Internacionales le corresponde, conforme al artículo 37 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "formular y llevar a cabo la política hacendaria de la Secretaría en sus relaciones con el exterior y las relaciones bilaterales, además de analizar y evaluar el efecto en la economía nacional y en el programa de divisas de la situación económica internacional".

En la Dirección General Adjunta de Política Impositiva II, Aduanera y de Coordinación Fiscal le corresponde, de acuerdo al artículo 42 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "estudiar y formular la política tributaria, doméstica e internacional, aduanera, de negociaciones con otros países de convenciones y tratados en materia aduanera, en congruencia con la política hacendaria y la política económica y social del país".

Y para la Dirección General Adjunta de Negociación de Tratados y En la Dirección General Adjunta de Proyectos Jurídicos Aduaneros le corresponde, de acuerdo al artículo 46 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "estudiar y formular los anteproyectos de iniciativas de ley y proyectos de reglamentos en materia aduanera, así como los proyectos de reglas generales y otras disposiciones de carácter aduanero relacionadas con la Coordinación General de Política de ingresos". Proyectos Especiales le corresponde, de acuerdo al artículo 47 del Reglamento Interior Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "participar

en el estudio y formulación de los anteproyectos de convenios y tratados de carácter internacional en materia fiscal o aduanera, así como en las negociaciones respectivas".

Para la Secretaría de Economía, conforme al artículo 5 de la Ley de Comercio Exterior, "se encarga de proponer las modificaciones arancelarias, importación, circulación y tránsito de mercancías, determinar las cuotas compensatorias; coordinar las negociaciones comerciales internacionales, así como establecer mecanismos de promoción de las exportaciones, también le corresponde otorgar permisos previos y asignar cupos de exportación e importación; expedir las disposiciones de carácter administrativo en cumplimiento de los tratados o convenios internacionales en materia comercial de los que México sea parte; asesorar a los exportadores mexicanos involucrados en investigaciones en el extranjero en materia de práctica desleales de comercio internacional".

La Comisión de Comercio Exterior, conforme al artículo 6 de la Ley de Comercio Exterior, "es el órgano de consulta obligatoria de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en relación de crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles; establecer medidas para regular, restringir o prohibir o la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías así como conducir las negociaciones comerciales internacionales. Esta comisión estará encargada de emitir opinión de los asuntos de comercio exterior".

Por lo tanto, dentro de la estructura administrativa del Poder Ejecutivo Federal, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que tiene encomendado en realizar en nuestro país la función aduanera. La Ley

Aduanera en sus artículos 144 y 145 señala las facultades que dicha Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene en esta materia y que más adelante se señalará en el capítulo III.

Además, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público señalará la circunscripción territorial de las aduanas, así como establecer y suprimir secciones aduaneras, dentro de los recintos fiscales, el lugar donde se encuentren las oficinas administrativas de la aduana y sus instalaciones complementarias y establecerá la coordinación con otras dependencias y organismos que lleven a cabo sus funciones en los aeropuertos, puertos marítimos y cruces fronterizos autorizados para el tráfico internacional, con relación a las medidas de seguridad y control se deben aplicarse en los mismos, y señalará, en su caso, las aduanas por las cuales se deberá practicar el despacho tipo de mercancías que al efecto determine la citada dependencia mediante reglas.

2.2 Bases Constitucionales.

Los preceptos constitucionales son los siguientes:

- a) artículo 29
- b) artículo 31 fracción IV
- c) artículo 32
- d) artículo 49
- e) artículo 73 fracciones VII, XXIX y XXX.

- f) artículo 89 fracción XIII
- g) artículo 117 fracciones IV, V, y VII
- h) artículo 118 fracción I
- i) artículo 131

Para el Dr. Máximo Carvajal Contreras sistematiza las disposiciones constitucionales en cuatro grupos a señalar de la siguiente manera:

- a. "El primero: lo denomina las facultades del Poder Legislativo, que son las que se encuentran en el artículo 73 fracciones VII, XXIX, XXX.
- b. El segundo: lo denomina las prohibiciones a los Estados, que comprenden los artículos 117 fracciones IV, V, VI y VII y 118 fracción I.
- c. El tercero: lo denomina las obligaciones y prerrogativas de los mexicanos, con los artículos 31 fracción IV y 32.
- d. El cuarto: lo denomina las facultades del Poder Ejecutivo, que corresponden los artículos 131, 89 fracción XIII²⁷.

Las facultades del Congreso en relación en materia aduanera, establece en el artículo 73 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en sus fracciones VII, XXIX y XXX, tiene la facultad de *imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto*, a través de los

²⁷ Máximo Carvajal Contreras, op. cit, p. 16 y 17

contribuyentes que realizan todo tipo de actividades aduaneras y fiscales en comento, y para establecerlo es necesario que se expidan leyes secundarias, como la Ley Aduanera y su reglamento, la Ley de Comercio Exterior y su reglamento, las leyes del Impuesto General de Importación y Exportación, y demás leyes que estén relacionados con la materia aduanera, para hacer efectiva las facultad del Congreso en imponer las contribuciones necesaria para cubrir el presupuesto y todas las otras concedidas por la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos a los Poderes de la Unión.

Además, *para establecer contribuciones sobre el comercio exterior* que se señala en la fracción XXIX, es exclusiva de la Federación a través de uno de los poderes del Congreso de la Unión en la que determina la tributación del Comercio Exterior, esta facultad se encuentra su antecedente histórico desde la Constitución de 1824, en la fracción IX del texto original de la Constitución de 1917 que ha la letra dice: "para expedir aranceles sobre el comercio exterior y para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones. Con la reforma del 24 de octubre de 1942, la fracción se desdobló para dar nacimiento a la fracción XXIX actual, y la propia fracción IX que no tiene relación con nuestra materia"²⁸.

Y para contribuir con el presupuesto nacional se basan principalmente en:

- a. Los impuestos de comercio exterior a la importación y a la exportación.
- b. Los derechos por prestación de servicios correspondientes a funciones de Derecho Público que se percibirán.

²⁸ Ibid, p. 18

c. Los aprovechamientos.

d. Además de la existencia de algunos otros preceptos que inciden en la disciplina aduanera, como en los procedimientos administrativos en materia aduanera.

Respecto a la fracción XXX, señala que *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*, es fundamento de la Ley Aduanera y las Leyes de Impuesto General de Importación y Exportación, así como de todas las disposiciones legales que regulen atribuciones de la Federación.

El argumento histórico de las prohibiciones a los Estados, consiste en que el texto original de la fracción IX del artículo 73, hablaba del comercio exterior y de prohibir las restricciones al comercio (en términos generales) que se impusieran de Estado a Estado, que las alcabalas se aplicaban tanto a mercancías extranjeras como nacionales; por esa razón el constituyente incluyó prohibiciones expresas para abolir prácticas tan perjudiciales como las consignadas en el artículo 117, por otra parte, el texto de este precepto se refiere tanto a mercancías nacionales como a extranjeras y en el artículo 118 señala los derechos o impuestos a la importación o exportación.

En el artículo 117 en su fracción IV, establece que *los Estados no pueden, en ningún caso, gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio*, ya que dentro del Derecho Aduanero existen figuras del tránsito de mercancías que pueden ser en dos formas: interno e

internacional y con esta fracción está protegiendo a las mercancías para que ningún Estado o entidad federativa pueda limitarlas cuando transiten por su territorio. En correlación a esta prohibición, se encuentra la facultad expresa y en forma privativa que tiene la Federación la cual si puede gravar el tránsito de mercancías que pasen por el territorio nacional, es decir, que se haga de forma internacional de un país a otro, siempre cuando haya un acuerdo o tratado comercial internacional.

También prohíbe a los Estados, *gravar, directa o indirectamente, la entrada a su territorio o la salida de él, a alguna mercancía nacional o extranjera*, de acuerdo a la fracción V, establece que las mercancías extranjeras no podrán ser gravadas ni prohibidas su entrada o salida de una entidad federativa, ya que esta prohibición es exclusivamente facultad federal.

De acuerdo a la fracción VI, los Estados tampoco pueden *gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía*, es decir que la circulación de mercancías extranjeras y el consumo de ellas no pueden ser gravadas con impuestos o derechos que se perciban por aduanas locales, así como tampoco podrán exigirse documentos que deban acompañar a las mercancías ni inspeccionar o registrar los bultos en que contengan, por lo tanto es una facultad que compete a la autoridad aduanera en su carácter de autoridad federal.

Y respecto a la fracción VII, prohíbe a los Estados *expedir, o 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 están diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distintas procedencia*, esta prohibición es clara, ya que es facultad privativa de la Federación, expedir leyes y establecer impuestos respecto al comercio exterior de mercancías.

El artículo 118 en su fracción I, también señala que los Estado *tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión, establecer derechos de tonelaje; ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importación o exportación*, históricamente en la materia de comercio exterior ha sido y es facultad exclusiva de los Poderes Federales, al decir el Constituyente que con el consentimiento del Congreso de la Unión, pueden establecer estos tributos, estaba él mismo, el Constituyente, violando el artículo 124 de la Constitución y estaba rompiendo con la facultad privativa consignada en el artículo 73 y 131 de la Norma Suprema.

Dentro de las obligaciones y prerrogativas de los mexicanos, están establecida en el artículo 31 fracción IV, señala que *"son obligaciones de los mexicanos, en contribuir para el gasto público, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes"*, este precepto contiene cuatro principios que son:

a. El de legalidad, que se encuentra en el establecimiento que las Leyes hacen de las contribuciones a cargo de los particulares y en los

caracteres esenciales del impuesto, la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria.

b. El de equidad, que es la proporción entre las normas y las exigencias de justicia encerradas en cada contribución, sintetizándolo como que el tributo sea justo.

c. El de proporcionalidad, que es cuando la contribución mantiene una relación constante entre su cuantía y el valor gravado.

d. El de destino, en que su destino sea para que el Estado pueda cumplir con los altos fines a que está obligado y para ello requiere de ingresos fiscales y financieros.

Los impuestos aduaneros, cumplen con estas características ya que sirven para contribuir a los gastos públicos de la Federación exclusivamente, incluso en algunas ocasiones han sido a la principal fuente de riqueza del Estado. Se encuentran establecidos en una ley que son las Tarifas de Importación o Exportación; son proporcionales porque el impuesto ad-valorem mantiene una relación constante entre el valor de la mercancía y la base gravable y son equitativos porque son justos.

En el artículo 32 señala en su segundo párrafo, que *"será también necesaria la calidad de mexicano por nacimiento para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practicante y comandante de aeródromo, así como todas las funciones de agente aduanal en la República"*. Como se observa, la Constitución, dada la importancia de las funciones que realizan los agentes aduanales, exigió como requisito que

fuera mexicano por nacimiento, por lo que esta función sólo esta reservada a los nacionales.

Las facultades del Poder Ejecutivo se señalarán con otro subcapítulo por tratarse de facultades extraordinarias, las cuales rompen con lo establecido en el artículo 49 respecto a la Unión de los Poderes.

2.3 Normatividad aduanera

"Se entiende como el conjunto de disposiciones legales en materia aduanera, que se aplican en un Estado determinado de carácter eminentemente jurídico, pero con connotaciones económicas. De ahí entonces que las normas de derecho aduanero se hayan separado para elaborar normas sustantivas (jurídicas) y arancelarias (económicas), la normatividad aduanera, contiene normas directamente con este carácter, sin embargo se auxilia de otras leyes llamadas supletorias, ya que a falta de normas aduaneras, entrará entonces la ley supletoria"²⁹. La jerarquía de estos ordenamientos en el sistema aduanero, es de igualdad, principio que mantiene la ley aduanera al preceptuar, que la propia ley de aduanas, la de los impuestos generales de importación y exportación y las demás leyes y ordenamientos regulan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transporten o conduzcan, así como el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías.

²⁹ Ibid, p.43

Las normas directas son: Ley Aduanera y las Tarifas de Importación y Exportación, las que tienen el carácter de leyes supletorias cualquier ley u ordenamiento que tenga aplicación a la materia aduanera como: el Código Fiscal de la Federación, la Ley de Ingresos de la Federación, la Ley de Impuestos al Valor Agregado, la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicio, la Ley de Comercio Exterior, la Ley Federal de Derechos, la Ley del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, la Ley de Impuesto sobre la Renta, la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, la Ley General de Salud, la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley de Navegación, el Código Federal de Procedimientos Civiles, la Ley Federal de Sanidad Vegetal, la Ley Federal de Sanidad Animal, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, entre otras.

La Ley Aduanera ha establecido la preeminencia de los Tratados Internacionales, sobre la legislación interna; por lo tanto, los convenios más importantes que México ha suscrito en la materia de estudio son: El Consejo de Cooperación Aduanera, actualmente Organización Mundial de Aduanas, del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, el del Valor para Efectos Aduaneros o de Transacción, el Código Antidumping, el Código de Subsidios, el Código de Importación, el Código de Obstáculo Técnicos al Comercio Internacional etc.

2.4 Facultades del Poder Ejecutivo en materia Aduanera.

Dentro de las facultades del Poder Ejecutivo se encuentran en el artículo 49, señalando que *el Supremo Poder de la Federación se divide, para su*

ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en la que "no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29". En ningún caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgará facultades extraordinarias para legislar, este precepto contiene la doctrina de la división de poderes al establecer que la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; prohibiendo la reunión de dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, pero se rompe esta regla con dos excepciones:

1. La primera, cuando se otorga facultades extraordinarias para legislar en la reunión de dos poderes en uno solo, que en este caso, es el Ejecutivo de la Unión en los términos del artículo 29 constitucional, esta excepción es eventual y temporal supeditada a la existencia previa de suspensión de garantías, la cual deberán de cumplirse previamente con los requisitos y formalidades que el mismo artículo establece.

2. La segunda, se otorga sin que exista una situación de amenaza para nuestro país. siendo una facultad permanente, con una periodicidad anual, en la que se otorgan facultades extraordinarias cada año, al enviar el presupuesto de egresos de la Federación al Congreso de la Unión, éste caso de excepción se encuentra en la aplicación del segundo párrafo del artículo 131 de la constitución.

Y en relación en el artículo 29 establece que "en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrán suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión fuese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde".

La suspensión de garantías individuales que sean necesarias para que en forma temporal, el Presidente de la República pueda resolver un asunto de emergencia en una parte o en la totalidad del Territorio Nacional. Para proceder la suspensión, se requiere la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente; el acuerdo de los Secretarios de Estado; debiendo hacerse la notificación por prevenciones generales y nunca contra una sola persona. El mismo artículo 49, le otorga al Ejecutivo Federal, otra excepción que la Constitución establece para que este funcionario tenga las denominadas *facultades extraordinarias para legislar* como lo establece en el segundo párrafo segundo del artículo 131.

En el artículo 131 establece que es *facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito*

por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo, y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito Federal los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117. El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el Congreso y para crear otras, así como para restringir o prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida".

En artículo anterior en su primer párrafo establece la facultad como exclusiva de la Federación *de gravar las mercancías*, siendo esto en cumplimiento de la fracción XXIX del artículo 73 que dispone, que *el Congreso tiene facultad privativa de establecer los impuestos al comercio exterior*, éste acto de *gravar* se va a efectuar sobre los tres Regímenes Aduanero existentes: la importación, la exportación y el tránsito. También se faculta a la federación para que sea la única que pueda reglamentar y prohibir la circulación en el interior del país de toda clase de mercancías, sin que importe el lugar de su procedencia, por razones de seguridad o policía.

Sobre el segundo párrafo de este precepto constitucional, el cual fue aprobado en la sesión del 29 de marzo de 1951, es uno de los dos casos en

que se otorgan facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para legislar, en este caso en materia de comercio exterior, en la que permite modificar una ley formal y materialmente expedida como son las Leyes de los Impuestos Generales de Importación y Exportación; las modificaciones pueden consistir en aumentar, disminuir, suprimir y crear cuotas diferentes a las establecidas; restringir o prohibir las importaciones, exportaciones y tránsito de mercancías.

La facultad extraordinaria tiene la finalidad de que el Ejecutivo legisle en materia tan dinámica como es la del comercio exterior y con el objeto de regular a éste, a la economía del país y a la estabilidad de la producción nacional y al remitir al Congreso cada año el presupuesto de egresos, que el Ejecutivo solicitará la aprobación del uso que hubiese hecho de esta facultad. La aprobación consiste en un acto a posteriori que es sumamente novedoso en sistema jurídico mexicano.

Este artículo inicialmente fue reglamentado su segundo párrafo por una ley que estuvo en vigor hasta el 13 de enero del 1986 en que se promulgó en el Diario Oficial de la Federación de esta fecha la ley denominada: "Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Comercio Exterior y que junto con su reglamento publicado el 25 de noviembre de 1986; reguló las relaciones comerciales de México con los mercados mundiales, esta ley fue abrogada por la que está en vigor, al publicarse en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1993 y su reglamento publicado el 30 de diciembre de 1993"³⁰.

³⁰ Ibid, p. 20

Dicha ley tiene por objeto regular y promover el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, aplica las restricciones y medidas de regulación a las exportaciones e importaciones, regula la introducción de mercancías al territorio nacional cuando se efectúen en condiciones de prácticas desleales de comercio exterior, establece y determina la cuota compensatoria aplicables a dicho caso, fija el procedimiento a seguir para la aplicación de esta cuota compensatoria; así como la inspección, vigilancia, infracciones, sanciones y recursos administrativos, promociones a las exportaciones.

Respecto al artículo 89 fracción: XIII, establece que las facultades y obligaciones del Presidente son *habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras y designar su ubicación*. El precepto contiene una limitación histórica ya que sólo regula las aduanas marítimas y terrestres, únicos tráficós que en 1917 existían. Es necesario modernizarla para incluir otros tipos de aduanas existentes como son las aéreas, postales, interiores o de despacho, evitando la diferencia de las señaladas en la Constitución y las no mencionadas en ella.

Las facultades a que se refiere el segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, se plasma en el artículo 4 de la Ley de Comercio Exterior, estableciendo que el Poder Ejecutivo podrá:

"I. Crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles, mediante decretos publicados en Diario Oficial de la Federación.

II. Regular, restringir o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, cuando lo estime urgente.

III. Establecer medidas para regular o restringir la exportación o importación de mercancías a través de acuerdos expedidos por la Secretaría de Economía, o en su caso, conjuntamente con la autoridad competente.

IV. Establecer medidas para regular o restringir la circulación o tránsito de mercancías extranjeras por el territorio nacional procedente del y destinadas al exterior a través de acuerdos expedidos por la autoridad competente.

V. Conducir negociaciones comerciales internacionales a través de la Secretaría de Economía, sin perjuicio de las facultades que corresponde a otras dependencias del ejecutivo federal.

VI. Coordinar, a través de la Secretaría de Economía, la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los estados en las actividades de promoción del comercio exterior, así como concertar acciones en materia con el sector privado".

También en el artículo 143 de la Ley Aduanera, reconoce como atribuciones del Ejecutivo Federal en la materia aduanera, en establecer o suprimir aduanas fronterizas interiores, o marítimas, así como sus secciones aduaneras; suspender los servicios de las oficinas aduaneras por el tiempo que juzgue conveniente, cuando así lo exija el interés de la nación; autorizar que el despacho de mercancías por las aduanas fronterizas nacionales, pueda hacerse conjuntamente con las oficinas aduaneras de países vecinos y Establecer o suprimir regiones fronterizas.

Por lo anterior, con el fundamento a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Comercio Exterior y Ley Aduanera, queda claramente establecido que es el Ejecutivo Federal el que tiene facultad de establecer los impuestos o aranceles a las importaciones así como conducir las negociaciones comerciales internacionales que normalmente llevan a la reducción de los aranceles.

2.5 Facultades Legislativas en Materia Aduanera.

En los países de derecho escrito, la legislación es una fuente formal, a través del proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de las leyes.

El proceso legislativo es la facultad formal del Derecho por excelencia, es la fuente inmediata, principal y directa que crea y da forma al derecho. Para Máximo Carvajal Contreras define a la ley diciendo: "que en sentido formal, es la manifestación de voluntad del Estado emitida por los órganos a las que más especialmente confía la constitución, la tarea de desarrollar la actividad legislativa"³¹. Esta definición tiene validez, ya que tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo, tienen facultades legislativas otorgadas en la Constitución establecidas en los preceptos legales que son 29, 49, 73 y 131; para crear leyes en materia impositiva de carácter aduanero. Antes de analizar a cada uno de los preceptos mencionados, se explica de manera concisa las etapas del proceso legislativo mexicanos, siendo las siguientes:

³¹ Ibid, p. 28

A) "La iniciativa es el acto por el cual se somete a la consideración del Congreso de la Unión un proyecto de Ley. Tiene facultad para iniciar Leyes: el Presidente de la República, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados. La Cámara que recibe la iniciativa se llama Cámara de Origen y la que califica Cámara Revisora, es decir, que puede iniciar la Cámara de Senadores y revisar la Cámara de Diputados, y viceversa. Las iniciativas podrán presentarse indistintamente en cualquiera de las Cámaras con excepción o sobre el reclutamiento de tropas, las que obligadamente deberán presentarse y discutirse primero en la Cámara de Diputados.

B) En la discusión es el acato por el cual las Cámaras deliberan sobre la iniciativa presentada para concluir si debe o no ser aprobada.

C) La aprobación es el acto por el cual el Congreso aprueba el proyecto ordenándose se remita al Ejecutivo de inmediato.

D) La sanción consiste en la aprobación que el Ejecutivo hace del proyecto de Ley, quien ordenará su publicación.

E) La publicación es el acto por el cual se da a conocer la ley a quienes tienen obligación de cumplirla. En el sistema jurídico, estas publicaciones se realizan en el Diario Oficial de la Federación. Consecutivamente, en la iniciación de la vigencia, se considera que existen tres sistemas para la iniciación de vigencia en nuestro país: sucesivo, simultáneo y de vacatio legis.

F) En la etapa de Sucesivo, las disposiciones legales obligan y surten sus efectos por regla general tres días después de su publicación en el periódico oficial. Para aquellos lugares distintos del de publicación del Diario Oficial, para que las disposiciones se entiendan publicadas y sean obligatorias se concede un día más por cada 40 kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.

G) En el simultáneo consiste en que la propia ley fija el tiempo en que debe comenzar a regir, obligando su cumplimiento a partir de ese momento siempre y cuando su publicación haya sido anterior.

H) Dentro del Vacatio Legis, la Ley determina el tiempo en que entrará en vigor, pero existe un lapso entre la publicación y su vigencia y analicen previamente las disposiciones legales.

Por lo anterior, la Ley en esta materia es una fuente formal, como lo establece en los artículos 14, 31 fracción IV, 73 fracciones VII, XXX, 131 del segundo párrafo y 133 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

En el artículo 14 en el párrafo primero de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece que "a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de personal alguna. Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad de sus propiedades, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecido, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho". Cualquier acto de autoridad debe motivar su actuar ante el gobernado mediante una ley que haya emitido el Congreso de la Unión a

través de su inicio de vigencia que previamente se sometió al proceso legislativo, por lo tanto, si la autoridad no justifica o se somete a lo que disponga las leyes, incurre a una violación de garantías individuales que la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos consagra.

Como se mencionó anteriormente que las obligaciones de los mexicanos es el de *contribuir con el gasto público, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado o municipio en que residan, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, que establece en el artículo 31 fracción IV.*

En el artículo 133 establece que la *"Constitución de los Estado Unidos Mexicanos, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que puede haber en las constituciones o leyes de los Estados."*

Por lo tanto, los tratados que sean celebrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado será la *Ley Suprema de toda la Unión*, que iniciará con la vigencia que previamente se sometió al proceso legislativo que conlleva a todos los mexicanos a contribuir con el gasto público de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes en materia aduanera y en comercio exterior.

La legislación aduanera permite decretar y reglamentar eventualmente referente la importación y la exportación de mercancías que la aduana es expresamente facultada para su aplicación.

Los tratados internacionales ha creado organismos cuyo estudio y actividad cae dentro del campo del Derecho Aduanero como "la Organización Mundial de Aduanas, el Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio hoy es la Organización Mundial del Comercio, la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Comercio y Desarrollo Económico, la Comisión Aduanera Económica del África Central"³². Organismos que permiten a los países que ingresan a un tratado sea más globalizado comercialmente

México ha firmado los siguiente convenios bilaterales en materia de comercio exterior con "Alemania, República Democrática en 1975, Bélgica en 1954, Brasil en 1932, Bulgaria en 1978, Canadá en 1947, República de Corea en 1970, Costa Rica en 1984, Cuba en 1991, Checoslovaquia en 1976, China en 1975, Egipto en 1966, El Salvador en 1990, España en 1978, E.U.A. en 1987, Hungría en 1976, Indonesia en 1961 en 1961, Israel en 1952, Italia en 1953, Jamaica en 1976, Japón en 1970, Luxemburgo en 1974, Nicaragua en 1986, Países Bajos en 1952, Panamá en 1986, Polonia en 1977, Portugal en 1981, Rumania en 1975, Suiza en 1951, Yugoslavia en 1954. Tratados de Libre Comercio con las Repúblicas de Chile en 1991, de Costa Rica 1994, Bolivia en 1994, Colombia y Venezuela en 1995, Guatemala, Honduras, el Salvador y Nicaragua en 1999, Unión Europea en el 2000"³³.

³² Ibid, p. 34

³³ Lucinda Villareal Corrales, Tratado de Libre Comercio, p. 22

En síntesis del capítulo, se observó cómo se constituye el sistema aduanero mexicano, las autoridades aduaneras que la integran para su funcionamiento de la aduana, del cual la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece la Administración Pública Federal para efecto de distribuir el orden administrativo de la Federación, a su vez determina las relaciones entre las entidades paraestatales, el Ejecutivo Federal, las Secretarías del Estado y de los Departamentos administrativos. También se señala las facultades del Congreso de la Unión que tiene en materia aduanera y en comercio exterior, las facultades extraordinarias del poder Ejecutivo al romper con lo establecido en el artículo 49 respecto a la Unión de los Poderes.

CAPÍTULO III
LAS ADUANAS EN MEXICO

3.1 Concepto técnico y teórico de la Aduana

La mayoría de los investigadores que han profundizado sobre este tema, coinciden en afirmar que su origen es arábigo. Algunos manifiestan que proviene de la palabra *Divanum* que significa la cosa donde se recogen los derechos; de allí empezó a llamársele *Divana*, luego *Duana* y por último *Aduana*. Otros dicen del término *Adayuán* que quiere decir: libro de cuentas. También afirma que deriva del árabe "*Ad-diwánar* que significa *el registro* o de la palabra *Addiván*, que era la casa donde se reunían los administradores de las finanzas para la recepción de los derechos e impuestos. Existen otros estudiosos que se hacen provenir del griego, *Soxa* que significa *recaudación*. Unos pocos de italiano *Duxana* o sea el derecho de entrada pagado por las mercancías al *dux* de Venecia. También se dice que deriva del francés antiguo *Dovana* o *Douana* que quiere decir: *derecho como tributo o arancel*³⁴

En consecuencia, se señalan diferentes definiciones por los estudiosos en materia Aduanera, empezando por Rafael Bielsa quien define a la "aduanas como un órgano de la Administración Pública que tiene por principal objetivo percibir los derechos fiscales de importación y exportación y hacer cumplir las disposiciones prohibitivas y de reglamentación del comercio internacional"³⁵. Para Pedro Fernández Lalanne afirma que la "aduanas constituye uno de los más importantes atributos de la Soberanía de la Nación, es el medio de

³⁴ Elvia Arcelia Quintana Adriano, op. cit, p. 15

³⁵ Rafael Bielsa, Ciencia de la Administración, p. 184.

ejercer el poder de Policía Fiscal en todo cuanto se relaciona con la importación, exportación y tránsito de mercancías por sus fronteras³⁶.

Para Efraín Polo Bernal el término de aduana "es el que se designa en un amplio sentido jurídico-administrativo, a las dependencias nacionales que interfieren en el tráfico de mercancías con el objeto de recaudar los tributos que gravan a ésta a su entrada o salida de un país determinado y de vigilar el cumplimiento de las disposiciones de carácter público o prohibitivas, así como el de las normas reglamentarias del comercio internacional"³⁷.

Por lo anterior, las definiciones coinciden en que las aduanas es un lugar considerado como organismo para aplicar la legislación aduanera con el objetivo de percibir los derechos e impuestos sobre las mercancías que entran o salgan del país y con las disposiciones prohibitivas y de reglamentación del comercio internacional.

Y se conoce como tal, conforme al artículo 10 de la Ley Aduanera, a "la oficina que controla la entrada y salida de mercancías al y del territorio nacional, además de las maniobras de carga, descarga, transbordo y almacenamiento de las mismas, el embarque o desembarque de pasajeros y la revisión de sus equipajes, que deberá efectuarse por lugar autorizado, en día y hora hábil. Quienes efectúen su transporte por cualquier medio, están obligados a presentar dicha mercancías ante las autoridades aduaneras junto con la documentación exigible. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas, podrá autorizar en la circunscripción de las aduanas del

³⁶ Pedro Fernández Lalanne, Derecho Aduanero, p.150.

³⁷ Efraín Polo Bernal, Tratado Sobre el Derecho Aduanero, Código Aduanero, p.4.

tráfico marítimo, la entrada al territorio nacional o la salida del mismo por lugar distinto al autorizado, de mercancías que por su naturaleza o volumen no puedan despacharse conforme a lo establecido”.

Con las definiciones anteriores se deduce los siguientes objetivos en su haber de la aduana:

- a) De carácter fiscal por que tiene el objeto de asegurar el monopolio del Estado, aplicando impuestos en la fabricación o en la venta de cosas determinadas.
- b) De carácter económico por que tiene como fin proteger o estimular las industrias nacionales, impidiendo la entrada de productos similares.
- c) De carácter social por que tiene por objeto impedir la acumulación o el acopio de determinados productos, o impedir la exportación total de ellos sin asegurar antes lo necesario para el consumo del país.
- d) De higiene pública por que tiene por objetivo en impedir la admisión de productos embargados en puertos declarados infectados, o productos que hayan tocado esos puertos.

3.2 Estructura y Funcionamiento de las Aduanas en México.

Las Aduanas en México, como ya se menciona, se encuentra su fundamento en la “Administración Pública Centralizada, cuyo titular es el Ejecutivo, éste a su vez delega facultades a sus subordinados, Secretaría de Hacienda y

Crédito Público para que por su conducto delegue a su vez facultades y designe al órgano competente encargado de la Administración de las Aduanas, es decir, la Administración General de Aduanas, de donde se deriva su competencia contemplada dentro del reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado año con año en el diario oficial de la Federación, en cuanto a directores, subdirectores, jefes de departamento, jefes de oficina, subjefes, personal administrativo se refiere y por lo que a funciones, facultades y atribuciones les compete”.³⁸

Así como lo establece el artículo 1° de la Ley Servicio de la Administración Tributaria, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le delega facultades al Servicio de la Administración Tributaria “como órgano desconcentrado con el carácter de autoridad fiscal, y por las atribuciones y facultades ejecutivas que señala la ley”, por lo tanto se demuestra que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene facultades para designar a otras autoridades para efecto de que se consuma con los fines que persigue el Ejecutivo Federal para el gasto público.

También establece la Ley del Servicio de Administración Tributaria, en el artículo 2°, que tiene por “objeto la realización de una actividad estratégica del Estado consistente en la determinación, liquidación y recaudación de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y de sus accesorios para el financiamiento de gasto público. En la consecución de este objetivo deberá observar y asegurar la aplicación correcta, eficaz, equitativa y oportuna de la legislación fiscal y aduanera, así como promover la eficiencia en la administración tributaria y el

³⁸ Máximo Carbajal Contreras, op. cit, p. 81.

cumplimiento voluntario por parte del contribuyente de las obligaciones derivadas de esa legislación". Ciertamente, el Estado tiene el compromiso de decretar una estrategia que permita financiar el gasto público a través de una legislación fiscal y aduanera que deberán acatar los contribuyentes, como se señalo en el segundo capítulo en relación de las facultades de Ejecutivo Federal, del Congreso y de las obligaciones de los mexicanos.

Además, en el último párrafo del artículo 17 del Reglamento del Servicio de la Administración Tributaria, establece que, la Administración General de Aduanas estará a cargo de un administrador general auxiliado en el ejercicio de sus facultades, por los siguientes servidores públicos:

- a) "Administrador Central de Regulación del Despacho Aduanero.**
- b) Administrador Central de Laboratorio y Servicio Científico.**
- c). Administrador Central de Inspección Aduanera.**
- d) Administrador Central de Contabilidad y Glosa.**
- e) Administrador Central de Planeación Aduanera.**
- f) Administrador Central de Informática.**
- g) Administrador Central de Visitaduría.**
- h) Administrador Central de Seguimiento y Evaluación Aduanera.**
- i) Administrador Central de la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera.**

Así como el personal que se requiera para satisfacer las necesidades del servicio”.

Por lo tanto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público señalará la circunscripción territorial de las aduanas, así como establecer y suprimir secciones aduaneras, dentro de los recintos fiscales, el lugar donde se encuentren las oficinas administrativas de la aduana y sus instalaciones complementarias y establecerá la coordinación con otras dependencias y organismos que lleven a cabo sus funciones en los aeropuertos, puertos marítimos y cruces fronterizos autorizados para el tráfico internacional, en relación de las medidas de seguridad y control que deben aplicarse en los mismos, y señalará, en su caso, las aduanas por las cuales se deberán practicar el despacho al tipo de mercancías que al efecto determine la citada dependencia mediante reglas.

Por lo tanto, en el artículo 22, apartado B, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria establece el número, el nombre y la ubicación de las aduanas, que son las siguientes:

- “1. De Agua Prieta, en Agua Prieta, Sonora.
2. De Ensenada, en Ensenada, Baja California. Depende el aeropuerto de Ensenada y la Sección aduanera *Isla de Cedros*.
3. De Guaymas, en Guaymas, Sonora. Dependen los aeropuertos *José María Yañez*, el de *Cd. Obregón* y el *Ignacio Pesqueira*, en Hermosillo, Sonora.

4. De la Paz, en La Paz, Baja California Sur. Dependen el aeropuerto *General Manuel Márquez de León*, de la Paz, Baja California Sur y las secciones aduaneras de *San José del Cabo*, Cabo San Lucas, Santa Rosalía, Guerrero Negro, Loreto y Pichilingue.
5. De Mazatlán, en Mazatlán, Sinaloa. Dependen el aeropuerto *General Rafael Buena* y las secciones aduaneras de Topolobampo y la del aeropuerto de Culiacán.
6. De Mexicali, en Mexicali, Baja California. Dependen el aeropuerto *General Rafael Sánchez Toboada* y las secciones aduaneras *Los Algodones* y *San Felipe*.
7. De Naco, en Naco, Sonora.
8. De Nogales, en Nogales, Sonora. Dependen el aeropuerto *Nogales* y la sección aduanera *Sásabe*.
9. De San Luis Río Colorado, en San Luis Río Colorado, Sonora.
10. De Sonoyta, en Sonoyta, Sonora. Dependen el aeropuerto de *Puerto Peñasco* y la sección aduanera de *San Emeterio*.
11. De Tecate, en Tecate, Baja California.
12. De Tijuana, en Tijuana, Baja California. Dependen las secciones aduaneras del aeropuerto *Abelardo L. Rodríguez* y *La Mesa de Olay*.

13. De Ciudad Acuña, en Ciudad Acuña, Coahuila. Dependen el aeropuerto *Ciudad Acuña* y la sección aduanera *La Linda*.

14. De Chihuahua, en Chihuahua, Chihuahua. Dependen el aeropuerto *General Roberto Fierro Villalobos* y la sección aduanera *Las Américas*.

15. De General Rodrigo M. Quevedo, en General Rodrigo M. Quevedo, Chihuahua. Depende la sección aduanera *El Berrendo*.

16. De Ciudad Juárez, en Ciudad Juárez, Chihuahua. Dependen el aeropuerto *Abraham González* y las secciones aduaneras *Zaragoza-Isleta* y *San Jerónimo-Santa Teresa*.

17. De Ojinaga, en Ojinaga, Chihuahua.

18. De Piedras Negras, en Piedras Negras, Coahuila. Dependen los aeropuertos *Piedras Negras*, *Plan de Guadalupe* y el de *Monclova*.

19. De Torreón, en Torreón, Coahuila. Dependen los aeropuertos *Francisco Sarabia* y el *Presidente Guadalupe Victoria*, de la ciudad de Durango, Durango.

20. De Colombia, en Colombia, Nuevo León.

21. De Monterrey, en Monterrey, Nuevo León. Dependen el aeropuerto *El Norte* y la sección aduanera del aeropuerto *Mariano Escobedo*, en Apodaca, Nuevo León.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

22. De Matamoros, en Matamoros, Tamaulipas. Dependen el aeropuerto *Servando Canales* y la sección aduanera *Lucio Blanco-Los Indios*.
23. De la Ciudad Miguel Alemán, en Ciudad Miguel Alemán, Tamaulipas. Depende la sección aduanera *Nueva Ciudad Guerrero*.
24. De Nuevo Laredo, en Nuevo Laredo, Tamaulipas. Dependen el aeropuerto *Quetzalcóalt*.
25. De Ciudad Reynosa, en Ciudad Reynosa, Tamaulipas. Dependen el aeropuerto *General Lucio Blanco* y las secciones aduaneras *Las Flores*, en la ciudad de Nuevo Progreso, municipio de Río Bravo, y la de *Nuevo Amanecer*, ubicada en el puente de internacional *Nuevo Amanecer*, municipio de Reynosa. (Creada, por Decreto publicado en el Diaria Oficial de la Federación, 12 de mayo de 1995).
26. De Tampico, en Tampico, Tamaulipas. Depende el aeropuerto *Francisco Javier Mina*.
27. De Tuxpan, en Tuxpan, Veracruz.
28. De Aguascalientes, en Aguascalientes. Depende el aeropuerto *Lic. Jesús Terán*, la sección aduanera ubicada en el aeropuerto *Ponciano Arraiga* ubicada en el municipio de Soledad de Graciano Sánchez, San Luis Potosí, la sección aduanera de exportación ubicada en el municipio de San Luis Potosí y de importación por vía aérea y exportación ubicada en el aeropuerto *General Leonardo C. Ruiz*, del municipio de Calera de Vicente Rosales en el Estado de Zacatecas.

29. De Guadalajara, en Guadalajara, Jalisco. Dependen las secciones aduaneras *Puerto Vallarta* y la de la *Terminal Internacional Ferroviaria*.

30. De Manzanillo, en Manzanillo, Colima. Depende el aeropuerto *Playa de Oro*.

31. De Lázaro Cárdenas, en Lázaro Cárdenas, Michoacán.

32. De Querétaro, en Querétaro. Depende la sección aduanera de exportación ubicada en Celaya y la sección aduanera de importación por vía aérea y de exportación ubicada en el aeropuerto *El Bajío*, del municipio de Silao, Guanajuato, la de exportación de León, y la de exportación por vía aérea ubicada en el aeropuerto *General Francisco J. Mújica*, de la Ciudad de Morelia, Michoacán.

33. De Toluca, en Toluca, Estado de México, Dependen el aeropuerto *Lic. Adolfo López Mateos*.

34. De Acapulco, en Acapulco, Guerrero. Dependen el aeropuerto *General Juan N. Alvarez*, la sección aduanera de *Zihuatanejo*, ubicada en el aeropuerto *Ixtapa-Zihuatanejo*.

35. De Coatzacoalcos, en Coatzacoalcos, Veracruz. Depende la sección aduanera del aeropuerto internacional *C.P.A. Carlos Rovirosa* ubicado en Villahermosa, Tabasco.

36. De Puebla, en Puebla, Puebla. Dependen el aeropuerto *Hermosillo Serdán* y las secciones aduaneras de exportación *Tlaxcala*, ubicada en el

municipio de Atlancatepec y *Cuernavaca*, en el municipio de Jiutepec, Morelos.

37. De Veracruz, en Veracruz, Veracruz. Depende el aeropuerto *Heriberto Jara Corona*.

38. De Cancún, en Cancún, Quintana Roo. Dependen el aeropuerto *Cancún* y las secciones aduaneras *Isla Mujeres*, Puerto Morelos y la ubicada en el aeropuerto *Cozumel*.

39. De Ciudad del Carmen, en Ciudad del Carmen, Campeche. Dependen los aeropuertos *Ing. Alberto Acuña Ongay* y las secciones aduaneras de *Fronteras* en Lerma, Tabasco y de *Campeche*, en Lerma, Campeche.

40. De Ciudad Hidalgo, en Ciudad Hidalgo, Chiapas. Dependen el aeropuerto *Tapachula* y las secciones aduaneras *Ciudad Talismán*, *Tapachula*, *Puerto Madero* y *Ciudad Cuatémoc*.

41. De Progreso, en Progreso, Yucatán. Depende la sección aduanera del aeropuerto *Lic. Manuel Crescencio Rejón*.

42. De Subteniente López, en Subteniente López, Quintana Roo. Depende el aeropuerto *Chetumal*.

43. De Salinas Cruz, en Salina Cruz, Oaxaca. Dependen el aeropuerto *Bahías de Huatulco*, la sección aduanera *Puerto Angel* en Pochutla, Oaxaca y la sección aduanera de importación por vía aérea y de exportación del aeropuerto *Xoxocotlán*.

44. Del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, ubicada en el mismo lugar. Dependen las secciones aduaneras *Satélite* para importación y exportación, por vía aérea y la del *Centro Postal Mecanizado*, por vía postal y tráfico aéreo.

45. De México, en México, D. F. Dependen las secciones aduaneras *Del Distrito Federal*, despacho por vía postal y la de *Pantaco*, para importación y exportación de contenedores.

46. De Altamira, en Altamira, Tamaulipas.

47. De Ciudad Camargo, en Ciudad Camargo, Tamaulipas".

Y en el artículo 22 inciso c) del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria señala que cada aduana estará a cargo de un Administrador del que dependerán los Subadministradores, jefes de sala, jefes de departamento, jefes de sección, verificadores, notificadores, el personal al servicio de la Unidad de Apoyo para la inspección Fiscal y Aduanera y el personal que las necesidades del servicio requieran.

3.3. Clasificación de las Aduanas.

La clasificación de las aduanas se establecen por su ubicación, siendo estas fronteras que se encuentran en los límites del país con Estados Unidos y con Guatemala; las marítimas que se encuentran a lo largo de las costas del Golfo de México y del Océano Pacífico; las interiores que se encuentran en el interior del país.

Por su tráfico se encuentran las marítimas, terrestres, aéreas, portales y fluviales. "La República Mexicana cuenta con las siguientes aduanas marítimas: Ensenada, Baja California; La Paz, Baja California Sur; Guaymas, Sonora; Mazatlán, Sinaloa; Manzanillo, Colima; Lázaro Cárdenas, Michoacán; Acapulco, Guerrero; Salina Cruz, Oaxaca; Altamira, Tamaulipas; Tampico, Tamaulipas; Tuxpan, Veracruz; Veracruz; Coatzacoalcos, Veracruz; Ciudad del Carmen, Campeche; Progreso, Yucatán; Cancún, Quintana Roo"³⁹.

"Las aduanas fronterizas o terrestres son Matamoros, Tamaulipas; Ciudad Reynosa, Tamaulipas; Ciudad Miguel Alemán, Tamaulipas; Ciudad Camargo, Tamaulipas; Nuevo Laredo, Tamaulipas; Colombia, Nuevo León; Piedras Negras, Coahuila; Ciudad Acuña, Coahuila; Ojinaga, Chihuahua; Ciudad Juárez, Chihuahua; General Rodrigo M. Quevedo (Palomas), Chihuahua; Agua Prieta, Sonora; Naco, Sonora; Nogales, Sonora; Sonoyta, Sonora; San Luis Río Colorado, Sonora; Mexicali, Baja California; Tecate, Baja California; Tijuana, Baja California; Ciudad Hidalgo, Chiapas; Subteniente López, Quintana Roo"⁴⁰. La circunscripción territorial de las aduanas fronterizas se delimita por una franja de veinte kilómetros paralela a la línea divisoria internacional, excepto cuando expresamente se ha señalado una circunscripción distinta.

La aduana aérea se encuentra ubicada en el Aeropuerto Internacional "Benito Juárez" de la Ciudad de México, Distrito Federal. Las aduanas interiores son la de México, Distrito Federal, la de Guadalajara, la de Torreón,

³⁹Ibid p. 174

⁴⁰Idem

la de Monterrey, la de Querétaro, la de Toluca, la de Chihuahua, la de Aguascalientes y la de Puebla."⁴¹

Por su régimen se encuentran por su zona gravada y zona de área de desgravación, la primera le corresponde la no exención o reducción a las tarifas de los impuestos al comercio exterior y su destino es para cualquier parte del territorio nacional, la segunda le corresponde exenciones o reducciones a las tarifas de los impuestos al comercio exterior que se estableció en 1994 los incentivos para su desarrollo en la franja fronteriza por disposiciones del Ejecutivo Federal a partir del Tratado de Libre Comercio.

Por su movimiento se encuentran las de Despacho que son aquellos actos y formalidades relativos a la entrada y salida de mercancías al territorio nacional, de acuerdo a los diferentes tráficos y regímenes aduaneros establecidos por la ley, además las de despacho y personas son aquellas actos y formalidades relativo a la entrada y salida de mercancías y de personas al territorio nacional por ejemplo la Aduana del Aeropuerto Internacional *Benito Juárez* de la Ciudad de México, Distrito Federal.

Por su Tránsito se encuentran la de entrada que son aquellas entran en el interior de país para permanecer; las de salida son aquellas que salen del territorio nacional; las de paso que son aquella que está de paso; las de destino que son aquellos que se les asigna un objetivo.

Por su Habilitación se encuentran las de importación que entran en territorio nacional; las de exportación que son aquellas que salen del territorio

⁴¹ Idem

nacional; las de tránsito por su entrada, salida, paso, destino; Transbordo, Cabotaje el transporte de mercancías o la navegación entre dos puntos de país en el mismo litoral.

3.4. Facultades de la aduana.

Actualmente, en el artículo 22, apartado A, del Reglamento Interior del Servicio de la Administración Tributaria, la aduana tiene como función de aplicar los programas de actividades referentes a la legislación que regula y grava la entrada y salida del territorio nacional, así como de los medios de transporte, para efecto de controlar y supervisar las importaciones o exportaciones temporales de las mercancías, así como verificar sus salidas y retornos. También de dirigir y operar la Sala de Servicios Aduanales de pasajeros del país, en vuelos internacionales.

Además de ordenar y practicar la retención, persecución, embargo o secuestro de mercancías de comercio exterior, incluyendo vehículos o sus medios de transporte, a través de la inspección, vigilancia y todos aquellos actos que faculden las disposiciones legales para comprobar el cumplimiento de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de comercio exterior y, en su caso, de incumplimiento sancionar las fracciones a las disposiciones fiscales en las áreas de su competencia.

Además, en los artículos 144 y 145 de la Ley Aduanera establecen que las autoridades aduaneras exigirán de los contribuyentes, responsables solidarios y terceros, los documentos e informes sobre las mercancías de importación y exportación y, en su caso, sobre el uso que hayan dado a las

mismas y comprobar que la importación y exportación de mercancías, la exactitud de los datos contenidos en los pedimentos, declaraciones o manifestaciones y el pago correcto en los impuestos al comercio exterior, cuotas compensatorias y derechos causados.

Fijará los lineamientos para las operaciones de carga, descarga, manejo de mercancías de comercio exterior y para la circulación de vehículos, dentro de los recintos fiscales o fiscalizados y señalará dentro de dichos recintos las áreas restringidas para el uso de aparatos de telefonía, o cualquier otro medio de comunicación; así como ejercerá el control y vigilancias sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos y puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional y en las aduanas fronterizas.

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

Verificar durante el transporte, la legal importación o tenencia de mercancías de procedencia extranjera, para lo cual podrá apoyarse en el dictamen aduanero a que se refiere el artículo 43 de la Ley Aduanera (presentar las mercancías con el pedimento ante la autoridad aduanero y activar el mecanismo de selección aleatoria, cuando haya efectuado el pago de las contribuciones y cuotas compensatorias y elaborado el pedimento correspondiente).

En consecuencia se practicará el reconocimiento aduanero de las mercancías de importación o exportación en los recintos fiscales y

fiscalizando o, a petición del contribuyente, en su domicilio o en las dependencias, bodegas, instalaciones o establecimientos que señalen, cuando se satisfagan los requisitos en el Reglamento de la Ley Aduanera, y conocer los hechos derivados del segundo reconocimientos, verificar y supervisar dicho reconocimientos, así como autorizar y cancelar la autorización a los dictaminadores aduaneros y revisar los dictámenes formulados por éstos términos del artículo 175 de la Ley Aduanera que se refiere a la responsabilidad de los dictaminadores.

Por lo tanto, en el pedimento establecerá la naturaleza, características, clasificación arancelaria, origen y valor de las mercancías de importación o exportación. Para ejercer las facultades a que se refiere el párrafo anterior, la Secretaría Hacienda y Crédito Público podrá solicitar el dictamen que se requiera al agente aduanal, al dictaminador aduanero o a cualquier otro perito.

Perseguirá y practicará el embargo precautorio de las mercancías y de los medios en que se transporten en los casos a que se refiere el artículo 151 de la Ley Aduanera (cuando se trate de mercancías prohibidas, inexactitud de datos en los pedimentos o sin el pedimento autorizados, etc.).

Establecerá, previa opinión de la Secretaría de Economía, precios estimados para mercancías que se importen y retenerlas hasta que se presente la garantía a que se refiere el artículo 36, fracción I, inciso e) de la Ley Aduanera (la obligación que tiene el importador y exportador de presentar ante la aduana un pedimento en forma aprobada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

Corregir y determinar el valor en aduana de las mercancías declarado en pedimento, u otro documento que para tales efectos autorice la Secretaría Hacienda y Crédito Público, utilizando el método de valoración correspondiente en los términos de la Sección Primera del Capítulo III del Título Tercero (Base gravable: del impuesto general de importación), cuando el importador no determine correctamente el valor en términos de la Sección mencionada, o cuando no lo hubiera proporcionado, previo requerimiento, los elementos que haya tomado en consideración para determinar dicho valor, o lo hubiera determinado con base a documentación o información falsa o inexacta.

Determinará contribuciones y aprovechamientos los impuestos al comercio exterior, las cuotas compensatorias y los derechos omitidos por los contribuyentes o responsables solidario.

Comprobará la comisión de infracciones e imponer las sanciones que correspondan y exigirá el pago de las cuotas compensatorias y aplicar los procedimientos administrativo de ejecución para hacer efectivas dichas cuotas, los impuestos al comercio exterior y los derechos causados

Determinar el destino de las mercancías que hayan pasado a ser propiedad del Fisco Federal previsto por el artículo 157 de la Ley Aduanera (embargo precautorio sobre mercancías perecederas, animales vivos) y mantener la custodia de las mismas en tanto procede a su entrega.

Dictar, en caso fortuito o fuerza mayor, naufragio, o cualquiera otra causa que impida el cumplimiento de alguna de las prevenciones que

establece la Ley Aduanera, las medidas administrativas que se requieran para subsanar la situación.

Otorgar, suspender y cancelar las patentes de los agentes aduanales, así como otorgar, suspender, cancelar y revocar las autorizaciones de los apoderados aduanales.

Dictará las reglas correspondientes para el despacho conjunto a que se refiere la fracción III del artículo 143 de la Ley Aduanera (de aduanas fronterizas actuar conjuntamente con las autoridades aduaneras de otros países).

Cancelará las garantías a que se refiere el artículo 36, fracción I, inciso e) de la Ley Aduanera (el pedimento en importación que deberá de acompañarse del documento en el que conste la garantía, cuando el valor sea inferior de lo declarado al precio estimado) y las demás que se constituyan en los términos de la Ley Aduanera. Las que sean conferidas en tratados o acuerdos internacionales de los que México sea parte.

Establecerá, para efectos de la información que deben manifestar los importadores o exportadores en el pedimento que corresponda, unidades de medida diferentes a las señaladas en las leyes de los impuestos generales de importación y exportación.

Suspenderá la libre circulación de las mercancías de procedencia extranjera dentro del recinto fiscal, una vez activado el mecanismo de selección aleatoria, previa resolución que emita la autoridad administrativa o

judicial competente en materia de propiedad intelectual, y ponerla de inmediato a su disposición en el lugar que las citadas autoridades señalen.

Verificará que las mercancías por cuya importación fue concedido o se haya eximido del cumplimiento de una regulación o restricción no arancelaria, estén distintas al propósito para el que otorgó, se encuentre en los lugares señalados al efecto y sean usados por las personas a quienes fue concedido, en los casos en que el beneficio se haya otorgado en razón de dichos requisitos o de alguno de ellos.

3.5 Agente Aduanal, Apoderado Aduanal.

El agente aduanal es aquella persona física que a través de una patente, otorgada por la autoridad hacendaria, interviene ante una aduana para despachar mercancías en cualquier de los regímenes aduaneros en virtud de los servicios profesionales que presta. Con la denominación de Agente Aduanal, "se designa a la persona que interviene ante una aduana en los trámites destinados a obtener el despacho de mercancías sujetas a inspección aduanal"⁴².

Javier González Grajeda dice que el "agente de aduanas aparece configurado como un profesionista que representa a otros ante la Aduana en el despacho de mercancías y que asume responsabilidad ante la administración según la forma en que actúe ya solidaria o subsidiariamente"⁴³.

⁴² Humberto Olivo Amorós, El agente aduanal en México, p.13

⁴³ F. Javier González Grajeda, Procedimientos de gestión aduanera, p.107

Para Ricardo Xavier Basaldúa "son despachantes de aduanas las personas que, profesionalmente y mediante habilitación previa del servicio aduanero, gestionan en nombre propio y por cuenta de sus clientes, el despacho de mercaderías ante la aduana"⁴⁴.

También señala el criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, "La patente que habilita a los agentes aduanales para el ejercicio de sus actividades, *tiene más bien el carácter de un permiso (o licencia) expedido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, similar a la cédula profesional expedida por la Secretaría de Educación Pública a favor de los diversos profesionistas, que el de una concesión administrativa federal, ya que esta última constituye una autorización expedida por el Estado a favor de particulares para que éstos realicen una actividad que originalmente corresponde desarrollar al propio Estado."(Tesis denominada "AGENTE ADUANALES. PATENTE QUE LOS HABILITA PARA EJERCER. NO TIENE EL CARÁCTER DE UNA CONCESION ADMINISTRATIVA"⁴⁵.

En el país la primera disposición legal que reglamentó a los agentes aduanales fue la ley expedida en 1918, la cual en su "artículo primero define como la persona que en legítima representación de los dueños, remitentes o consignatarios de mercancías, gestionen habitualmente ante las oficinas aduaneras, la Dirección General de Aduanas, o ante los cónsules o vicecónsules de México en el extranjero, las operaciones que autorizan la Ordenanza General de Aduanas y disposiciones relativas"⁴⁶.

⁴⁴ Ricardo Xavier Basaldúa, Derecho Aduanero, p. 455

⁴⁵ Apéndice al SJF 1917-1988, p. 381

⁴⁶ Manuel Ovilla Mandujano, *op. cit.*, p. 35

En el artículo 159 de la Ley Aduanera vigente señala que el agente aduanal "es la persona física autorizada por la Hacienda y Crédito Público, mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías, en los diferentes regímenes aduaneros previstos por la Ley Aduanera".

Por lo tanto, el agente aduanal es una persona física que profesionalmente es autorizada por el Estado a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para proponer por cuenta ajena el despacho de las mercancías sujetas a inspección aduanal en los diferentes regímenes aduanales previstos por la Ley Aduanera.

Las funciones que realizan los agentes aduanales son de carácter profesional basándose en el tipo de conocimientos que debe de poseer y aplicar para estar en condiciones de realizar las etapas a que está sujeto el despacho de las mercancías, despacho que requiere de técnica, eficacia, rapidez y buena fe, para otorgar beneficios a sus clientes, así como certeza y seguridad para el fisco. Dicha función ha permitido que dentro de su ejercicio de su actividad ofrezca servicios conexos al comercio internacional, es decir, que el agente aduanal se encarga de contratar los medios de transporte para que las mercancías se trasladen de un lugar a otro, cuenta con bodegas dentro del país o en el extranjero para guardar las mercancías, tramita los seguros que ampara de riesgo a los bienes o productos, interviene asesorando a sus clientes en las negociaciones de éstos con sus proveedores, tramita los permisos necesarios y efectúa los pagos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Sin embargo, existen agentes aduanales por fracción arancelaria, es decir, es legitimado para promover el despacho de mercancías de determinadas fracciones arancelarias, previamente autorizadas por la autoridad aduanera.

En cambio, el apoderado aduanal es "la persona física que habiendo sido designada por otra persona se encargue a su nombre y representación del despacho de mercancías. El apoderado aduanal deberá tener una relación laboral con el podernante quien le otorgará poder general para que a su nombre y representación promueva el despacho de las mercancías"⁴⁷.

En la Ley Aduanera del artículo 168, señala que el apoderado aduanal es "aquella persona física designada por otra persona física o moral para que en su nombre y representación se encargue del despacho de mercancías, siempre que obtenga la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El apoderado aduanal promoverá el despacho ante una sola aduana, en representación de una sola persona, quien será ilimitadamente responsable por los actos de aquél".

Para ser apoderado aduanal se requiere cumplir con todos los requisitos que la Ley Aduanera establece para ser agente aduanal con excepción de los que establece la nacionalidad mexicana por nacimiento, el tener un título profesional y el de la experiencia aduanera mayor a tres años.

Cuando el podernante sea una entidad pública no se aplicará el impedimento consistente en ser servidor público, ni el poder se otorgará

⁴⁷ Máximo Carbajal Contreras, op. cit, p. 377

notarialmente. Podrá existir la figura del apoderado multiaduanas o nacional o bien que el podernante pueda nombrar apoderados aduanales que actúen ante dos o más aduanas, siempre y cuando exista autorización previa de la autoridad aduanera.

Y para operar el apoderado aduanal debe proporcionar la información estadística de los pedimentos que formule grabados en medio magnético. En caso de incumplimiento se le inhabilitará en su actuación hasta en tanto cumpla con su obligación. Además, se ocupará personal y habitualmente de las actividades propias de su función, en caso de incumplimiento dará lugar a la inhabilitación hasta que se dé cumplimiento al requisito. También, cumplirá con la obligación de colocar candados fiscales en los vehículos o contenedores que transporten mercancías y su inobservancia lo inhabilita por un mes y por último dar a conocer a la aduana, los nombres de los empleados o dependientes autorizados para auxiliarlo en los trámites de todos los actos del despacho.

De igual manera en el artículo 162 de la Ley Aduanera obliga al apoderado aduanal a realizar el descargo total o parcial en el medio magnético de las mercancías sujetas a regulaciones o restricciones no arancelarias, y declarar bajo protesta de decir la verdad, el nombre y domicilio fiscal del destinatario o del remitente de las mercancías, todos los datos que relativos a la operación al comercio exterior, que se manifiesta en el pedimento o en la factura, el número de candado oficial utilizado en los vehículos o medios de transporte que contenga las mercancías cuyo despacho promueva. Además, deberá presentar la garantía por cuenta de los importadores de la posible diferencia de contribuciones y accesorios

Podrán solicitar la autorización de uno o varios apoderados aduanales comunes, las siguientes personas, que establece en el artículo 171 de la Ley Aduanera:

- a) "Las sociedades mercantiles que en impuesto sobre la renta, opten por determinar su resultado fiscal consolidado.

- b) Los organismos públicos descentralizados y sus organismos subsidiarios de carácter técnico, industrial y comercial, que tengan personalidad jurídica propia, siempre y cuando las empresas solicitantes sean subsidiarias de una empresa corporativa.

- c) Las empresas de servicios que tengan subsidiarias, cuando la primera sea accionista con derechos a voto en todas las empresas subsidiarias y tengan una administración común.

- d) Las empresas maquiladoras pertenecientes a una misma corporación en el extranjero y con un mismo representante legal.

- e) Las personas a que se refiere este artículo deberán acreditar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que el apoderado aduanal tiene relación laboral con alguna de las mismas y que se encuentra facultado mediante poder notarial para actuar como apoderado aduanal en nombre y representación de cada una de ellas".

En el artículo 172 de la Ley Aduanera establece que estas personas morales podrán encargarse del despacho de mercancías de comercio

exterior a través de apoderado aduanal en los casos de que se trate de empresas de mensajería y paquetería, siempre que el valor de las mercancías no excedan de cinco mil dólares norteamericanos; de almacenes generales de depósito que se destinen al régimen de depósito fiscal, así como para retirarlas del mismo; de las asociaciones que cumplan con los requisitos que establezcan el Reglamento de la Ley Aduanera, las cámaras de comercio e industrial y las confederaciones que las agrupen, para realizar el despacho de las mercancías de exportación de sus integrantes; y del Servicio Postal Mexicano para el cumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo 21 de la Ley Aduanera que se refiere de la mercancía que ingresen o extraigan por servicio postal.

Las personas morales son responsables solidarias del pago de los impuestos al comercio exterior y de las demás contribuciones, así como de las cuotas compensatorias que se causen con motivo de la introducción de mercancías al territorio nacional o su extracción del mismo cuando realicen el despacho de mercancías por conducto de apoderado aduanal.

Estos apoderados requieren poseer un título profesional y demostrar una experiencia en materia aduanal superior a tres años como requisitos para obtener la autorización. Será cancelada la autorización de apoderado aduanal, independientemente de las sanciones que procedan por las infracciones cometidas, establecidos por el artículo 173 de la Ley Aduanera por las siguientes causas:

A) "Declarar con inexactitud algún dato en el pedimento, siempre que se dé alguno de los siguientes supuestos:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- 1.- La omisión en el pago de los impuestos al comercio exterior, derechos y de cuotas compensatorias, en su caso, exceda de \$45,000.00 y dicha omisión representante más del 10% de total de los que debieron pagarse.
- 2.- Efectuar los trámites del despacho aduanero sin el permiso de las autoridades competentes, cuando, éste se requiera, o sin realizar el despacho total o parcial sobre dicho permiso antes de activar el mecanismo de selección aleatoria.
- 3.- Se trate de mercancías de importación o exportación prohibida".

No procederá la cancelación, si el monto de la omisión no excede del 55% de los impuestos al comercio exterior que deban cubrirse cuando la misma se deba a inexacta clasificación arancelaria por diferencia de criterio en la interpretación de las tarifas contenidas en las leyes de los impuestos generales de importación o exportación, siempre que la descripción, naturaleza y demás características de las mercancías hayan sido correctamente manifestadas a la autoridad.

3.6 Dictaminadores.

El dictaminador es aquella persona profesional de reconocida experiencia y probidad, legalmente autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para coadyuvar con la autoridad aduanera en el segundo reconocimiento de mercancías de comercio exterior.

Se otorgará autorización a los individuos que cumplan con los siguientes requisitos conforme al artículo 174 de la Ley Aduanera:

1. "Ser ciudadano mexicano.
2. No haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito intencional que merezca pena corporal.
3. Gozar de buena reputación personal y ser de reconocida probidad y honradez.
4. No ser servidor público ni militar en servicio activo, ni haber prestado sus servicios en la Administración General de Aduanas.
5. No tener parentesco por consanguinidad en línea recta sin limitación de grado, y en colateral hasta en cuarto grado, ni por afinidad con el Administrador de la Aduana donde preste sus servicios.
6. Presentar y aprobar el examen psicotécnico que practiquen las autoridades aduaneras".

La autorización sólo tendrá vigencia por un año.

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

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

En el reconocimiento aduanero y segundo reconocimiento consiste en el examen de las mercancías de importación o de exportación, así como de sus muestras, para allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado, respecto de los siguientes conceptos establecidos por el artículo 44 de la Ley Aduanera:

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

Cuando un dictaminador se le haya impuesto en tres ocasiones la sanción a que se refiere el párrafo anterior, se cancelará su autorización para actuar como dictaminador aduanero, no se fincará ninguna responsabilidad adicional ni se impondrá sanción alguna a la empresa para la cual preste sus servicios dicho dictaminador.

En síntesis, la Aduana es considerada como un organismo que se aplica la legislación aduaneras con la finalidad de percibir los derechos, impuestos sobre las mercancías que entran o salgan del país y con las disposiciones prohibitivas y de reglamentación del comercio internacional. en consecuencia aplicará los programas de actividades referente a la legislación que regula y grava la entrada y salida del territorio nacional, de los medios de transporte para efecto de controlar y supervisar las importaciones o

exportaciones temporales de las mercancías, y de verificar sus salidas y retornos

Además de ordenar y practicar la retención, persecución, embargo o secuestro de mercancías de comercio exterior, incluyendo vehículos o sus medios de transporte, a través de la inspección, vigilancia y todos aquellos actos que faculden las disposiciones legales para comprobar el cumplimiento de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de comercio exterior y, en su caso, de incumplimiento sancionar las fracciones a las disposiciones fiscales en las áreas de su competencia.

La Aduana estará a cargo de un Administrador del que dependerán los Subadministradores, jefes de sala, de departamento, de sección, verificadores, notificadores, el personal al servicio de la unidad de Apoyo para la inspección fiscal y aduanera y dictaminadores.

CAPÍTULO IV
RÉGIMEN TEMPORAL DE IMPORTACIÓN Y
EXPORTACIÓN DE MERCANCÍAS

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.1. Concepto teórico y técnico de régimen.

Para comprender el régimen temporal de importación y exportación de mercancías, se dará el concepto del significado del régimen aduanero. El concepto del régimen aduanero existe varios conceptos, para Hugo Opazo Ramos dice que los "régimenes aduaneros están constituidos por los tratamientos legales y reglamentarios que la aduana dé a las mercancías, de acuerdo con la naturaleza y objetivos de las diversas destinaciones aduaneras conocidas"⁴⁸.

Para el Dr. Máximo Carvajal Contreras, afirma que "las normas aduaneras establecen las formas de destinación y los particulares podrán voluntariamente seleccionar por sus mercancías, alguna de esas formas debiendo de cumplir con las obligaciones aduaneras propias del régimen escogido"⁴⁹.

Desde el punto de vista técnico para la Asociación Latinoamericana es el "tratamiento aplicable a las mercaderías sometidas al control de la aduana, de acuerdo con las leyes y reglamentos aduaneros, según la naturaleza y objetivos de la operación"⁵⁰.

Por lo tanto, para iniciar el reconocimiento aduanero es necesario que en el documento denominado pedimento, el agente o apoderado aduanal

⁴⁸ Hugo Opazo Ramos, Legislación Aduanera, p. 40.

⁴⁹ Máximo Carvajal Contreras, op. cit., p.385.

⁵⁰ Asociación Latinoamericana Aduanera, p. 56

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

solicite el régimen aduanero para las mercancías y manifieste bajo protesta de decir verdad, el cumplimiento de las obligaciones y formalidades del propio régimen. En el artículo 36 de la Ley Aduanera señala que "el pedimento es el documento oficial aprobada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por el cual está obligado a presentar ante la aduana a todos aquellos quienes importen o exporten mercancías por conducto de agente aduanal o apoderado aduanal".

En el artículo 90 de la Ley Aduanera señala que "las mercancías que se introduzcan al territorio nacional o se extraigan del mismo, podrán ser destinadas a alguno de los regímenes aduaneros siguientes"

A. DEFINITIVOS:

1.- De Importación.

2.- De Exportación.

B. TEMPORALES:

1.-De Importación:

a) Para retornar al extranjero en el mismo estado.

b) Para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación.

2.- De Exportación:

a) Para retornar al país en el mismo estado.

b) Para elaboración, transformación o reparación

C. DEPÓSITO FISCAL.

D. TRÁNSITO DE MERCANCÍAS:

1.- Interno.

2.- Internacional.

E. ELABORACIÓN, TRANSFORMACIÓN O REPARACIÓN EN RECINTO FISCALIZADO.

En el artículo 1° de la Ley Aduanera en el segundo párrafo señala que "están obligados al cumplimiento de las disposiciones quienes introducen mercancías al territorio nacional o las extraen del mismo, ya sean sus propietarios, poseedores, destinatarios, remitentes, apoderados, agente aduanal o cualesquiera personas que tengan intervención en la introducción, extracción, custodia, almacenamiento, manejo y tenencia de las mercancías o en los hechos o actos que se realicen en el despacho aduanero".

Por lo tanto, son todos aquellos sujetos de los impuestos por las operaciones aduaneras que realicen la Federación, los Estados, el Departamento del Distrito Federal, los municipios, los organismos públicos descentralizados aún cuando las leyes orgánicas tengan una disposición en contrario, las instituciones y asociaciones de beneficencia privada y las siguientes personas físicas y morales:

a. El destinatario en importación.

- b. El remitente en exportación
- c. Las persona que promueva la intervención de mercancías que provengan de zonas o perímetros libres.
- d. Cualquier persona que realice alguna operación que marca la Ley Aduanera.

4.2 Normatividad aplicable a la importación temporal.

En el artículo 106 de la Ley Aduanera señala que el "régimen de importación temporal se entiende como la entrada al país de mercancías para permanecer en él por tiempo limitado y para una finalidad específica, siempre y cuando retorne al extranjero en el mismo estado". Y dentro del régimen de importación temporal para transformación elaboración o reparación o admisión temporal para perfeccionamiento activo es la introducción de mercancías destinadas a un proceso de transformación, elaboración o reparación, en programas de maquila y de exportación; para retornar posteriormente al extranjero.

La importación temporal en términos del artículo 106 de la Ley Aduanera, son tres los requisitos para considerar como tal, a la entrada al país de mercancías de procedencia extranjera:

- I. Que tenga una finalidad específica.
- II. Que retorne al extranjero en el mismo estado (excepto en programas de maquilas para transformación, reparación o elaboración).

III. Que sea por tiempo limitado.

Los plazos para el tiempo limitado en importación se establecen en el artículo 106 de la Ley Aduanera siendo de un mes, seis meses, un año, el plazo que dure su calidad migratoria y para diez años.

Para un mes, son los de remolques y semiremolques, incluyendo las plataformas adaptadas al medio de transporte diseñadas y utilizadas exclusivamente para el transporte de contenedores, siempre que transporten en el territorio nacional las mercancías que en ellos se hubieran introducido al país o las que se conduzcan para su exportación. En el Reglamento de la Ley Aduanera del artículo 135 señala que las mercancías diseñadas y utilizadas exclusivamente para el transporte de contenedores, son aquellas plataformas adaptadas al medio de transporte, en las cuales los contenedores son colocados para su deslizamiento.

Para seis meses se autorizará para los residentes en el extranjero (excepto vehículos) sin establecimiento permanente en México, siempre que sean utilizados directamente por ellos o por personas con las que tengan relación laboral; los envases de mercancías, siempre que contengan en territorio nacional, las mercancías que en ellos se hubieran introducido al país, los vehículos de las misiones diplomáticas y consulares extranjeras y de las oficinas de sede o representación de organismos internacionales, así como de los funcionarios y empleados del servicio exterior mexicano, para su importación en franquicias diplomática; las de muestra o muestrarios destinados a dar a conocer mercancías; los vehículos siempre que la importación sea efectuada por mexicanos con residencia permanente en el

extranjero o que acrediten estar laborando en el extranjero por mas de un año.

Para un año, las mercancías que se destinen a convenciones y congresos internacionales. En el artículo 137 del Reglamento de la Ley Aduanera señala "que se entiende por convenciones y congresos internacionales a las conferencias, simposios, encuentros y eventos similares, que tengan como finalidad en fecha preestablecidas a un determinado número de personas; y cuando se organice por residentes en el extranjero o en el territorio nacional siempre que se trate de eventos que asistan en forma mayoritaria personas morales extranjeras.

Además de las mercancías importadas que se vayan a distribuir gratuitamente entre los asistentes o los participantes al evento, que serán debidamente identificadas, si no lo están deberán ser retornadas al extranjero, una vez concluido el evento o bien importadas en forma definitiva; las destinadas a eventos culturales o deportivos patrocinados por entidades públicas, nacionales o extranjeras, así como por universidades o entidades privadas; las de enseres, utilería y equipo necesario para la filmación, siempre que se utilice en la industria cinematográfica y su internación se efectúe por residentes en el extranjero, vehículos de prueba, las mercancías previstas por los convenios internacionales de los que México sea parte, así como las que sean para uso oficial de las misiones diplomáticas y consulares extranjeras cuando haya reciprocidad

Por el plazo que dure su calidad migratoria, cuando se trate de vehículos que sean propiedad de turistas, visitantes, visitantes locales y

distinguidos, estudiantes, ministros de culto o asociados religiosos, corresponsales e inmigrantes rentistas, siempre que los mismos sean de su propiedad a excepción de turistas y visitantes locales y se trate de un solo vehículo. Los menajes de casa de mercancía usada propiedad de visitantes, visitantes distinguidos, estudiantes e inmigrantes.

Para el plazo de diez años se autorizarán a los contenedores que las empresas de transporte multimodal, sus representantes o consignatarios tramiten su importación. Aviones y helicópteros destinados a ser utilizados en líneas aéreas con concesión o permiso para operar en el país, así como aquellos de transporte público de pasajeros; las embarcaciones dedicadas al transporte mercante o a la pesca comercial; las casas rodantes importadas temporalmente por residentes permanentes en el extranjero.

Los plazos a que se refiere éste régimen podrán prorrogarse mediante autorización, cuando exista causa debidamente justificada. Se podrá permitir la importación temporal de mercancías destinadas al mantenimiento y reparación de los bienes importados temporalmente, siempre que se incorporen a los mismos y no sean para automóviles o camiones, de conformidad con lo que establezca el Reglamento de la Ley Aduanera.

4.3. Normatividad aplicable a la exportación temporal.

En el artículo 102 de la Ley Aduanera señala que el régimen de exportación temporal, "consiste en la salida del territorio nacional de mercancías para permanecer en el extranjero por tiempo limitado y para una finalidad específica". En la exportación temporal de mercancías para transformación,

elaboración o reparación o régimen de perfeccionamiento pasivo, es la salida de la mercancía de nuestro país para retornar posteriormente a él, después de haberse destinado aún proceso de transformación, elaboración o reparación en el extranjero.

Sin embargo, en el artículo 115 de la Ley Aduanera establece como régimen de exportación temporal para retornar al país en el mismo estado, "cuando se trate de salida de mercancías del territorio nacional o nacionalizadas para permanecer en el extranjero por tiempo limitado y con una finalidad específica, siempre que retornen del extranjero sin modificación alguna".

La exportación temporal de mercancías nacionales o nacionalizadas se sujetará a lo siguiente que señala el artículo 114 del la Ley Aduanera:

- I. "No se pagará el impuesto al comercio exterior.
- II. Se cumplirá las obligaciones en materia de regulación y restricciones no arancelarias y formalidades para el despacho de las mercancías destinadas a este régimen".

Cuando las mercancías exportadas temporalmente no retornen en el territorio nacional dentro del plazo concedido, se considerará que la exportación se convierte en definitiva a partir de la fecha en que se venza el plazo concedido y se deberá pagar el impuesto general de exportación actualizado desde que se efectuó la exportación temporal y hasta que el mismo se pague.

Los plazos para considerarse bajo el régimen de exportación temporal se establece en el artículo 116 de la Ley Aduanera siendo de tres meses, seis meses, un año, por el periodo que mediante reglas determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las mercancías que en las mismas se señalen cuando las circunstancias económicas así lo amerite, previa opinión de la Secretaría de Economía.

Por 3 meses, tratándose de remolques y semirremolques, incluyendo aquellos diseñados y utilizados exclusivamente para el transporte de contenedores; por 6 meses tratándose de envases de mercancías, las realizadas por residentes en México, sin establecimiento permanente en el extranjero; las muestras y muestrarios destinados a dar a conocer mercancías; las de enseres, utilería y demás equipos necesario para la filmación, siempre que se utilice en la industria cinematográfica y su exportación se efectúe por residentes en el país.

Por un año, las que se destinen a exposiciones, convenciones, congresos internacionales o eventos culturales o deportivos; por el periodo que mediante reglas determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar que la obligación de retorno se cumple con la introducción al país de mercancías que no fueron las que se exportaron temporalmente, siempre que se trate de mercancías fungibles, que no sean susceptibles de identificarse individualmente y se cumpla con las condiciones de control que establezca dicha dependencia.

Los plazos anteriores, podrán prorrogarse hasta por un lapso igual al previsto de que se trate, mediante rectificación el pedimento de exportación

temporal, antes de vencimiento del plazo respectivo. En caso de que se requiera un plazo adicional, se deberá solicitar autorización de conformidad con los requisitos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas.

Tratándose de tres meses, de seis y por el periodo que mediante reglas determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el pedimento se señalará la finalidad a que se destinarán las mercancías y, en su caso, el lugar donde cumplirán la citada finalidad y mantendrán las propias mercancías.

En los demás casos, no se requerirá pedimento, ni será necesario utilizar los servicios de agente o apoderado aduanal, pero se deberá presentar la forma oficial que mediante reglas señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Tampoco serán necesarios la presentación del pedimento y la utilización de los servicios de agente o apoderado aduanal para la exportación temporal, cuando se presente otro documento con el mismo fin previsto en algún tratado internacional del que México sea parte. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público establecerá mediante reglas, los casos y condiciones en que procederá la utilización de este documento, de conformidad con lo dispuesto en dicho tratado internacional.

4.4 Problemática en el régimen de importación y exportación temporal en el marco aplicable al comercio exterior.

El gran problema que existe en México que se espera a futuro a través de un comercio global es la acumulación de mercancías que por su naturaleza ya no se puedan utilizar y sean consideradas mermas, chatarras e inservibles. En las agencias aduanales se ha presentado el cinco por ciento de sus operaciones bajo el régimen de importación y exportación temporales las mercancías no retornan a su lugar de origen.

El comercio exterior en la actualidad juega un papel de primera magnitud en el desarrollo económico de los países, siendo de vital importancia para la supervivencia de la humanidad, ya sea en su forma más elemental, el trueque, como lo dice Manuel Ovilla Mandujano al afirmar "que se halla presente en todos los aspectos de la vida, ya sea en el comercio de la fuerza del trabajo (salario), del dinero (tipo de interés), del comercio de mercancías (precio), o del comercio de divisas (tipo de cambio)"⁵¹.

Actualmente, el funcionamiento del capitalismo posmoderno se caracteriza por procesos de globalización, a su vez, de los cambios en la naturaleza y en la operación de los mercados para competencia oligopolísticas, los cambios en la organización de la estructura industrial a partir de la fabrica mundial, donde el comercio complementario y competitivo da paso al comercio adversario a través de bloques regionales.

⁵¹ Manuel Ovilla Mandujano, op. cit, p. 56

"Con la entrada de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que entro en vigor el 1° de enero de 1994, México abandono radicalmente la política económica del proteccionismo y la substitución de importaciones, que habían sostenidos por más de 40 años, y se incorporó definitivamente a la política de liberalización económica, la política de bloques y la globalización económica"⁵².

La política de globalización económica que han implantado en el orbe de Estado Unidos, Canadá, el Mercomún Europeo y Japón y la creación de bloques económicos regionales, como el Tratado de Libre Comercio de América de Norte, al que espera se incorpore, en un futuro próximo, todos los países del continente americano, es el último de la economía mundial y México está ya con el tratado dentro de proyecto económico todavía en experimentación.

La globalización de la economía, los bloques económicos, la desaparición de las barreras arancelaria, la apertura a los exportadores extranjeros y la privatización de la economía se presentan como únicas alternativas a las que se adaptaran para poder tener un lugar en el actual mundo económico. Éste es el reto que el país enfrentará en los futuros 25 años, de acuerdo con los términos pactados en el Tratado.

Por lo tanto, el presente trabajo no se cuestiona si México debe ser o no parte de un comercio a nivel global para cumplir con su desarrollo

⁵² Pamela S. Falk y Blanca, La adhesión de México al GATT: repercusión interna e impacto sobre las relaciones México-E.U., p. 305

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

económico sino el de establecer que sus normas aduaneras protejan el destino de las mercancías que entran y salgan de territorio en el régimen temporal, ya que en la práctica muchos importadores ingresan sus mercancías en un estado de desecho o aparentemente para reparación no retornar a su lugar de origen apoyándose con el artículo 36 inciso e) de la Ley Aduanera al señalar que de no cumplir con la garantía del pedimento se decomisa y pasa en posesión del Fisco Federal hasta que el importador cumpla con su obligaciones aduanales, por lo que al regresar su mercancía le es más costoso por una maquinaria que en un futuro ya no le funcionará, ocasionando para México desventaja por que se deja de recibir los impuestos por concepto de depósito, aranceles, recargos y accesorios y éstas mercancías afectan a largo plazo a la naturaleza ya que ocupan un espacio en el territorio nacional.

El abandono de mercancías es el acto por el cual las mercancías que se encuentran en depósito aduanero pasan a propiedad del fisco, que puede ser de dos formas, la primera expresa cuando el interesado o quien tiene facultad para hacerlo manifiesta por escrito su voluntad de transmitir sus mercancías al fisco, la segunda tácita cuando al vencimiento de determinados plazos fijados por las normas aduaneras, los interesados no han tramitado o retirado de depósito sus mercancías, pasando éstas en propiedad al fisco.

El abandono no es una forma coactiva que el Estado imponga para adquirir la propiedad de las mercancías, sino que es el interesado quien en forma de renuncia o por su abandono y desinterés pierde su derecho de propiedad y ésta se transmite al fisco.

El plazo para el abandono tácito en importación es de dos meses y en exportación el plazo es de tres meses. Las mercancías explosivas, inflamables, contaminantes, radioactivas, corrosivas, animales vivos, perecederos o de fácil descomposición, el plazo es de dos días y podrán venderse o donarse en un lapso de tres días y del producto de la venta cubrir las contribuciones quedando el remanente a disposición del interesado por un plazo de 3 meses, sin embargo, en la practica no se da, toda vez que a tratarse de maquinaria muy desgastada no se vende por que su reparación es más costosa y esto implica que se queden en el interior del país.

A pesar de que en el Reglamento de la Ley Aduanera establece los casos y condiciones en que deba garantizarse el pago en las sanciones que llegaran a imponerse en el caso de que las mercancías no se retornen al extranjero dentro de los plazos máximos autorizados, como se señala en el artículo 139 del Reglamento de la Ley Aduanera, el cual establece que los interesados deberán presentar una solicitud de importación temporal tratándose de vehículos que no se da en la práctica.

Ciertamente, todas las mercancías que hubieran sido importadas temporalmente deberán retornar al extranjero en los plazos previstos, en caso contrario, se entenderá que las mismas se encuentran ilegalmente en el país, por haber concluido el régimen de importación temporal al que fueron destinadas.

Tal es el caso, de todos los vehículos llamados *chocolates* que fueron decomisados y destruidos por el Fisco Federal no fueron rematados para su recuperación de los impuestos, accesorios y recargos comprobando así

nuevamente que las mercancías no siempre se regresa a su lugar de origen en consecuencia se mandan a los basureros provocando más contaminación en el país.

Cabe señalar, en los estados de Coahuila, Chihuahua y Sonora son considerados por sus desiertos basureros clandestinos para enterrar mercancías radiactivas y corrosivas que ingresan a país bajo el régimen de importación temporal o a través del contrabando, aún y cuando se manifieste el abandono tácitamente no se rematan para su recuperación de impuestos para el Fisco Federal.

Para la elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación señala el artículo 108 de la Ley Aduanera, lo siguiente:

"Las maquiladoras y las empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía, podrán efectuar la importación temporal de mercancías para retornar al extranjero después de haberse destinado a un proceso de elaboración, transformación o reparación, así como las mercancías para retornar en el mismo estado, en los términos del programa autorizado, siempre que tributen de acuerdo con lo dispuesto en el Título II de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y cumplan con los requisitos de control que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas".

Las mercancías importadas temporalmente por las maquiladoras o empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de

Economía, al amparo de sus respectivos programas, podrán permanecer en el territorio nacional como el combustible, lubricantes y otros materiales que se vayan a consumir durante el proceso productivo de la mercancía de exportación; materias primas, partes y componentes que se vayan a destinar totalmente a integrar mercancías de exportación; envases y empaques; etiquetas y folletos hasta por cinco años o por el plazo previsto en la Ley del Impuesto Sobre la Renta para su depreciación cuando éste sea mayor, tratándose de maquinaria, equipo, herramientas, instrumentos, moldes y refacciones destinados al proceso productivo para las mercancías.

Sin embargo, la maquinaria, equipo, herramienta que se usará para el proceso de elaboración, transformación de las mercancías se desgastan con el tiempo y con el uso, es preferible para el productor abandonar este tipo de maquinaria ya sea en forma tácita o expresa a consecuencia de que el transporte, el pago de los impuestos y su reparación implica un gasto más costoso en retornar este tipo de maquinaria, y de esta forma quedan en el interior del país.

A pesar de que las autoridades aduaneras obligan a los importadores en declarar y proporcionar la información sobre las mercancías que retorne, la proporción que representa de las importadas temporalmente, las mermas y los desperdicios que no se retornen, así como aquellas que son destinadas al mercado nacional, conforme lo establezca en el artículo 109 la Ley Aduanera. Sin embargo, la Ley Aduanera no considera importadas definitivamente, las mermas y los desperdicios de las mercancías importadas temporalmente, en la práctica no sucede, los desperdicios y las mermas siguen ocupando un espacio dentro del territorio nacional.

Los productos resultantes de los procesos de transformación, elaboración o reparación, que retornen al extranjero darán lugar al pago del impuesto general de exportación correspondiente a las materias primas o mercancías nacionales o nacionalizadas que se les hubieren incorporado conforme a la clasificación arancelaria del producto terminado.

La mayor parte de las mermas y desperdicios como resultado de un procesamiento o en la elaboración de un producto que realizan las maquiladoras, se quedan en el país y no se recibe un estímulo fiscal para que éstas retornen en el país de origen. Sin embargo, cuando se trata del régimen de exportación temporal, en el artículo 118 de la Ley Aduanera establece que las mermas resultantes de los procesos de transformación, elaboración o reparación, no causará el impuesto general de exportación, pero en los desperdicios, se exigirá el pago de dicho impuesto conforme a la clasificación arancelaria que corresponda a las mercancías exportadas, salvo que se demuestre que han sido destruidos o que retornaron al país, esto significa que el país extranjero exigirá a México, la destrucción de los desperdicios y el pago de los impuestos correspondientes como mercancía exportada.

A pesar de que en el artículo 145 de la Ley Aduanera, determina el destino de las mercancías que pasen a ser propiedad del Fisco Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se asesora de un Consejo integrado por instituciones filantrópicas y representantes de las Cámaras y asociaciones de contribuyentes idénticas o similares aquellas, para que el producto de la enajenación sea suficiente para cubrir los gastos relacionados con el almacenamiento, traslado y demás que sean necesario para efectuar

la enajenación correspondiente, no se cumple ya que se trata de mercancías tardan en rematarse o se trata de mercancías que afecta a la economía nacional como es el caso de los vehículos.

4.5 El comercio exterior en México en la relación al Tratado de Libre Comercio.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se gestó como proyecto económico para México, desde el 1° de febrero de 1990, fecha en que se verificó la reunión anual del Foro Económico Mundial en Davos, Suiza y donde el Presidente Carlos Salinas de Gortari pronunció un discurso y vislumbró la formación para el Siglo XXI, de un Organismo Económico Mundial.

En el orden jurídico, la nueva política comercial ha requerido de cambios sustanciales, cambios que ya se han efectuado en los instrumentos aduaneros, cambiarios, fiscales y financieros, encuadrados todos en principios y normas vigentes en el comercio internacional contemporáneo y que culminó con la aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte que el Ejecutivo Federal de los Estados Unidos Mexicanos suscribió a nombre de México con Canadá y Estados Unidos de América. "El Tratado se firmó el 17 de diciembre del 1992, mismo que fue aprobado por el Senado de la República Mexicana con fecha 22 de noviembre de 1993 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre del mismo año."⁵³

⁵³ Pamela S. Falk y Blanca, op. cit, p. 313

En cumplimiento con el mandato constitucional establecido en el artículo 133 de nuestra Carta Magna, el Tratado se convirtió desde el 1° de enero de 1994 en parte de la Ley Suprema de la Unión, a la que se arreglarán los jueces de cada Estado a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en la Constituciones o Leyes Locales.

Durante los años de la negociación del Tratado, después de la firma del mismo y antes de su entrada en vigor, la legislación Federal Mexicana sufrió una auténtica transformación, que todavía no ha terminado, porque el objetivo del Tratado es a largo plazo, 25 años, y tal como se privatizarán gradualmente las áreas, hasta ahora reservadas al Estado, para permitir que la inversión nacional y extranjera participe en ellas, éste objetivo requiere fundamentalmente la modificación de los artículo 27, 28 y 32 Constitucionales.

La liberación comercial se inició abiertamente en México desde 1986, cuando el país entró oficialmente al GATT, se desencadenó más acentuadamente desde 1990, cuando el Ejecutivo Federal Mexicano empezó a negociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, desde 1990 las leyes se empezaron a modificar siguiendo el plan de liberalización económica mundial y las tendencias económicas globalizadoras que imperan en el mundo y que tuvieron que adoptar los dirigentes de nuestro país.

El Tratado era y es vital para los países firmantes, eso significa que su aceptación era ineluctable, incuestionable e inminente, a pesar de las opiniones en contra que esgrimían y siguen esgrimiendo grupos políticos y sociales de gran importancia en los tres países, ya que el Tratado, forma

parte del proyecto de globalización del comercio mundial que actualmente tienen los países desarrollados.

Por lo tanto, si México será parte de un comercio globalizado es importante considerar la desventaja que implica el régimen temporal de importación y exportación de mercancías al no frenar la salida y a entrada de mercancías inservibles, chatarras, mermas o desperdicios que en un porcentaje se estará presentando, es decir, si el Fisco Federal estará decomisando este tipo de mercancías con los nuevos tratados en la que México se involucrara, el problema se pronunciará gradualmente a un corto plazo.

En síntesis, el régimen aduanero se considera una reglamentación que se sujeta la mercancía que se introduce o extrae del país, del cual los particulares seleccionaran la forma de destinación de sus mercancías de acuerdo a la legislación aduanera, según la naturaleza y objetivos de la operación que establece el artículo 90 de la Ley Aduanera.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público obligará a todos aquellos quienes importen o exporten mercancías a presentar un documento oficial denominado pedimento. La Ley Aduanera establece los plazos para el régimen de importación y exportación de mercancías, el cual al primero se considera como la entrada de mercancías al país, para permanecer por tiempo limitado y para una finalidad específica y/o retorne al extranjero en el mismo estado; en el segundo régimen se considera como aquel que sale del país para permanecer en el extranjero por tiempo limitado y para una finalidad específica.

Sin embargo, cuando las mercancías no regresan a su lugar de origen, la Ley Aduanera las considera como aquellas mercancías importadas o exportadas temporalmente a definitivas, en consecuencia se deberá pagar el impuesto general de exportación o de importación.

Así que, el problema empieza a surgir cuando las mercancías que se importen no regresan a su lugar de origen y se quedan por tratarse de mercancías chatarra, mermas e inservibles con la apariencia para su reparación, elaboración o transformación, o en su caso, cuando las mercancías por su uso y tiempo se desgastan antes del tiempo permitido, por lo que es mas costoso para el importador que en un futuro dejará de funcionar a su perfección, ocasionando a México un desventaja porque se deja de percibir los impuestos, por concepto de depósito, aranceles, recargos y accesorios.

Una de las tácticas para no regresar la mercancía es el abandono con efecto de que el Fisco Federal las decomise apoyándose con lo establecido en el artículo 36 inciso e) de la Ley Aduanera.

Evidentemente, toda mercancía se encuentra ilegalmente al concluir el plazo del régimen de importación. Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se manifestó la presencia de los vehículos extranjero en el interior del país, del cual los particulares pretendieron regularizarlas, sin en cambio, para México representaba riesgo para su consumo nacional y fue hasta el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León cuando se decomisaron y se destruyeron pero se quedaron en interior del país.

El movimiento internacional Green Peaces se manifesto en contra de los productos corrosivos y radiactivos que se enterraban en los desiertos mexicanos como consecuencia de una acumulación de mercancías que no se remataban y que se tenían que apartar de la población, depositando las mercancías en los Estados de Sonara, Coahuila, y Chihuahua. Para ambos casos, dejan como resultado la contaminación para el territorio nacional.

Además, las mermas, los desperdicios como resultado de un procesamiento, elaboración o transformación que las empresas maquiladoras dejan en el país y que estas no regresan a su lugar de origen, es importante que México considere esta desventaja toda vez que el comercio se globaliza y conlleva que en un futuro próximo se pronunciara.

CONCLUSIONES

El Derecho Aduanero Mexicano ha dado grandes aportaciones al mundo como el Sistema de Asimilación para la creación de un vocabulario que se adicionó a la tarifa de la Ordenanza Aduanal de 1880, la creación de la Dirección General de Aduanas que da a conocer en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 1900 y fue hasta 1988 cuando se tuvo como base la estructura del Sistema Armonizado, creado para atender necesidades de clasificación arancelaria, de sistema de codificación de los transportes, de comercialización para lograr una Codificación de las mercancías con una sola clave aceptada y reconocida universalmente hasta nuestros días.

Por lo tanto, el sistema aduanero mexicano es un organismo estructurado para cumplir con el mandato de nuestra constitución y que determina la relación que existe entre el Poder Ejecutivo, las Secretarías del Estado y las entidades paraestatales; y en este caso le corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Policía Fiscal de la Federación, y a su vez la Secretaría de Hacienda y Crédito Público delega facultades a la Subsecretaría de Ingresos, a quien le corresponde programar, organizar, dirigir y evaluar las actividades de las unidades administrativas que tienen competencia en materia aduanera, apoyándose con la Administración General de Aduanas, la Secretaría de Economía y Comisión de Comercio Exterior, lo anterior con el fundamento a lo dispuesto por los artículos 29, 49, 73 fracciones VII, XXIX y XXX, 89 fracción XIII, 90, 117 fracciones IV, V y VII, 118 fracción I y 131 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; 31 fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo

1° del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, artículo 5 y 6 de la Ley de Comercio Exterior y 144 y 145 de la Ley Aduanera todas ellas vigentes.

En consecuencia, la Aduana es un lugar considerado como organismo para aplicar la legislación aduanera con el objetivo de percibir los derechos, impuestos sobre las mercancías que entran o salgan del país y con las disposiciones prohibitivas y de reglamentación del comercio internacional, así como lo establece el artículo 10 de la Ley Aduanera vigente, al señalar que es la oficina que controla la entrada o la salida de mercancías del territorio nacional, las maniobras de carga, descarga, transbordo y almacenamiento de las mismas, el embarque o desembarque de pasajeros y la revisión de sus equipajes, que deberá efectuarse por lugar autorizado, en día y hora hábil. Quienes efectúen su transporte por cualquier medio, están obligados a presentar dicha mercancía ante las autoridades aduaneras junto con la documentación exigible. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas, podrá autorizar en la circunscripción de las aduanas del tráfico marítimo, la entrada al territorio nacional o la salida del mismo por lugar distinto al autorizado, de mercancías que por su naturaleza o volumen no puedan despacharse conforme a lo establecido por la Ley Aduanera.

De manera que, a la Aduana se le atribuye el carácter de fiscal, de económico, de social y de higiene pública porque tiene el objetivo de asegurar el monopolio del Estado, con el fin proteger o estimular las industrias nacionales ya sea para la fabricación o venta de cosas determinadas impidiendo la entrada de productos similares e impedir la acumulación o el acopio de determinados productos o la exportación total de

ellos sin asegurar antes lo necesario para el consumo del país, impedir la admisión de productos embargados en puertos declarados infectados o productos que hayan tocado esos puertos. Y para que efectúe la Aduana la atribución antes mencionada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizará a una persona profesionista de reconocida experiencia y probidad denominado *dictaminador* para coadyuvar con la autoridad aduanera en el segundo reconocimiento de mercancías de comercio exterior, que consiste en el examen de las mercancías de importación o de exportación, así como de sus muestras, para allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado en el pedimento, debiendo señalar las unidades de medida determinadas 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; la descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías; y los datos que permitan la identificación de las mercancías.

Por lo tanto, una mercancía podrá ser destinada a cualquier régimen que establece la Ley Aduanera, pero en materia de estudio, se considera la mercancía de importación temporal como aquella que entra al país de procedencia extranjera, que permanece en territorio nacional por tiempo limitado, que tenga una finalidad específica, y que retorne al extranjero en el mismo estado (excepto en programas de maquila para transformación, reparación o elaboración). Y los plazos son de un mes, seis meses, un año, el plazo que dure su calidad migratoria o hasta diez años según se destine la mercancía establecidos en el artículo 85, 106, 107 y 108 de la Ley Aduanera, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 142 del Reglamento de la Ley Aduanera, 17-A, 21 y 26 del Código Fiscal de la Federación, 44 y 45, Título II de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Y para considerar una mercancía por el régimen de exportación temporal, es aquélla que sale del territorio nacional para permanecer en el extranjero por tiempo limitado y para su finalidad específica en los plazos de tres meses, seis meses, un año, el periodo que mediante reglas determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (cuando se trate de mercancías fungibles y que no sean susceptibles de identificación individual) y que se encuentran establecidos por los artículos 102, 114, 115, 116, 117 y 118 de la Ley Aduanera.

Sin embargo, todo lo anterior establecido por la Legislación aduanera no ha sido suficiente para evitar una contaminación consecuente de una importación de mercancías que ingresan al país mexicano, en un estado que no se pueden utilizar, es decir, una chatarra o en su caso las mermas y los desperdicios de las mercancías importadas temporalmente, siempre que los desperdicios se destruyan no cumplen con la disposición de control establecido por el Reglamento de la Ley Aduanera, ya que en práctica un 90% de los desperdicios se quedan en nuestro territorio sin la obligación de su retorno al país de origen.

También es el caso de los vehículos de origen extranjero que ingresan a país sin el debido cumplimiento del pago de su importación en régimen definitivo, fueron decomisados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su destrucción, quedando en chatarra y permaneciendo en el interior de México por una falta aplicación a la legislación aduanera.

En las agencias aduanales se ha presentado que aunque se de por escrito el compromiso que tiene el importados en retornar las mermas o

desperdicios posterior de una maquilación o transformación, el 90% permanece en México, en tanto que las exportaciones temporales para su transformación o maquilación realizadas en Estados Unidos de América, obliga a los exportadores que regresen los desperdicios o mermas a nuestro país.

Actualmente, la globalización es una característica del capitalismo posmoderno que obliga a un Estado a una operación de mercados de competencia oligopolística sometiendo a cambiar la estructura industrial a partir de una fábrica mundial, reto que México enfrentará en los futuros 25 años con los términos pactados en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte en donde se espera que los bloques económicos, la desaparición de la economía se presenten como únicas alternativas a las que se adaptarán para poder tener un lugar en el actual mundo económico.

Por otra parte, el orden jurídico requiere cambios sustanciales en el ámbito aduanero, que no permita más la entrada de productos en estado inservible, chatarra, o mermas que afecta a la naturaleza de la nación mexicana, las autoridades deben considerar un objetivo que obligue a los importadores el retorno de las mercancías a su lugar de origen, que se ha señalado como un problema actual que será mayor a un futuro con un comercio globalizado, en consecuencia la hipótesis *México se encuentra en desventaja en el régimen de importación y exportación de mercancías frente a un comercio exterior globalizado*, se comprueba al señalar los casos que se menciona en el capítulo cuarto, además se presenta práctica en las agencias aduanales.

BIBLIOGRAFÍA

LEGISLACIONES.

Apéndice al SJF 1917-1988, Suprema Corte de la Justicia de la Nación, primera parte, volumen II, Pp.560.

Código Fiscal de la Federación, México, 2001, 54ª. Edición, México, 2001, Editorial Porrúa, Pp.895

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 5ª edición, México, 2001, editorial Fiscales ISEF, Pp.168.

Ley Aduanera, Compendio, 18ª Edición, México, 2001, Editorial Isef, P.p.128.

Ley Comercio Exterior, Compendio, 18ª Edición, México, 2001, Editorial Isef, Pp.32.

Ley del Servicio de la Administración Tributaria, Compendio, 18ª Edición, México, 2001, Editorial Isef, Pp.11

Reglamento de la Ley Aduanera, Compendio, 18ª Edición, México, 2001, Editorial Isef, Pp.70.

Reglamento del Comercio Exterior, Compendio, 18ª Edición, México, 2001, Editorial Isef, Pp.83.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 54ª. Edición, México, 2001, Editorial Porrúa, Pp.895

Reglamento Interior del Servicio de la Administración Tributaria, Compendio, 18ª Edición, México, 2001, Editorial Isef, Pp.85.

LIBROS TEÓRICOS Y DE CONSULTA

BIELSA Rafael, Ciencia de la Administración, 2da. Edición, Buenos Aires, Argentina, 1955, Editorial Roque de Palma, Pp.472.

CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, Derecho Aduanero, 6ª edición, México, 1997, Editorial Porrúa, Pp.471.

FERNÁNDEZ LALANNE Pedro, Derecho Aduanero, Buenos Aires, Argentina, 1996, Editorial Roque de Palma, Pp.510

GONZÁLEZ GRAJEDA F. Javier, Procedimiento de gestión aduanera, España, 1988, Editorial Escuela de la Hacienda Pública, Ministerio de Economía y Hacienda, Pp.457.

OLIVO AMORÓS Humberto, El agente aduanal en México, México, 1966, Facultad de Derecho UNAM, Tesis Profesional, Pp.207.

Organización de los Estados Americanos, Asociación Latinoamericana Aduanera, Washington, D.C. E.U.A., 1975, Documentos del CIET, P.p.200

OVILLA MANDUJANO, Aduanas, México, 1976, Editorial Escuela de Capacitación Aduanera, Pp.483.

POLO BERNAL Efraín, Tratado Sobre el Derecho Aduanero, Código Aduanero, México, 1978, Editorial Coparmex, Pp.240.

QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia, El comercio exterior del México en el marco jurídico, estructura y política, México, 1989, Editorial Porrúa, Pp.314.

REYES ALTAMIRANO Rigoberto, Diccionario de Términos Fiscales, 2da edición, México, 1998, Editorial Taxx, Pp.837.

S. FALK Y BLANCA, Pamela, La Adhesión de México al GATT, repercusión interna e impacto sobre las relaciones México-E.E.U.U., México, 1995, Editorial Porrúa, Pp.410

XAVIER BASALDÚA Ricardo, Derecho Aduanero, Buenos Aires, Argentina, 1992, Editorial Abeledo- Perrot, Pp.580.

VILLARUEL CORRALES Lucinda, Tratado de Libre Comercio, las reformas legislativas para el Libre Comercio, México, 1995, Editorial Pac, Pp.218.