

40721  
1971



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ARAGÓN"**

**ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE EL  
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN  
MATERIA ADUANERA Y PROPUESTAS  
LEGISLATIVAS PARA HACERLO MÁS  
EXPEDITO Y EQUITATIVO PARA EL  
GOBIERNO**

**T E S I S**

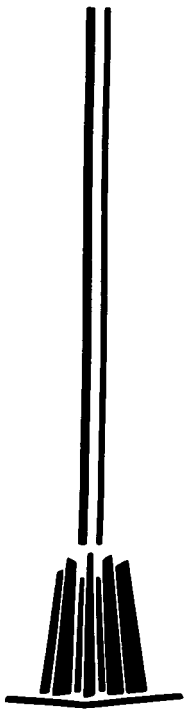
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A :  
**JOSÉ ANTONIO GUERRA HERNÁNDEZ**

**ASESOR:  
LIC. MARGARITO GARCÍA FLORES**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**MÉXICO**

**2003.**





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

2

## A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO CAMPÚS ARAGÓN

A ESTA GRAN INSTITUCIÓN A LA CUAL ORGULLOSAMENTE PERTENEZCO, LA QUE ME HA DADO UNA FORMACIÓN PROFESIONAL Y LA OPORTUNIDAD DE CONCLUIR UNA CARRERA UNIVERSITARIA SIN ESPERAR UN PAGO POR ELLO, CON EL SÓLO INTERÉS, ENMARCADO EN SU ESENCIA Y ESPÍRITU, DE VERME REALIZADO COMO UN BUEN SER HUMANO, COMO UN BUEN HOMBRE Y COMO UN BUEN PROFESIONISTA. AL ALMA MATTER...

iii GRACIAS !!!

## A MI ASESOR

LICENCIADO MARGARITO GARCÍA FLORES AL PROFESIONISTA, AL MAESTRO, Y AL GRAN SER HUMANO. A QUIEN SIEMPRE ESTARÉ AGRADECIDO POR SU INMENSO E INCONDICIONAL APOYO, POR COMPARTIR SU VALIOSO TIEMPO Y CONOCIMIENTOS. QUE SIN DUDA, SIGNIFICÓ PARA MI UN VALUARTE QUE SIN ELLO NO HUBIERA LLEGADO HASTA AQUÍ, A TODO ESE ENTUSIASMO E INTERÉS QUE ME TRANSMITÍO PARA ALCANZAR MI TITULACIÓN, CON TODO MI RESPETO Y ADMIRACIÓN...

iii GRACIAS !!!

## AL HONORABLE JURADO

LIC. MARGARITO GARCÍA FLORES  
M. EN D. MAURICIO SÁNCHEZ ROJAS  
LIC. EDUARDO HERRERA CARRANZA  
LIC. ALICIA CONCEPCIÓN RIVAS GARCÍA  
LIC. FLOR BEATRIZ AGUIRRE BUJAN  
SINTIENDO UN GRAN HONOR DE TENERLOS  
COMO SINODALES, CON TODO RESPETO, SOMETO  
A SU CONSIDERACIÓN EL PRESENTE TRABAJO,  
CONTANDO CON SU BENEVOLENCIA PARA  
DISPENSAR LAS OMISIONES COMETIDAS.

¡: A DIOS ¡:

DOY GRACIAS A DIOS POR HABERME  
DADO LA FUERZA PARA LLEGAR A ESTE  
MOMENTO TAN IMPORTANTE EN MI VIDA,  
Y LA CONVICCIÓN PARA NO PERDERME  
EN EL DERROTERO DE LA VIDA.

**A MIS PADRES**

**IN MEMORIAM DE MI PADRE**

DON JOSÉ GUERRA  
DE QUIEN GUARDO UN BELLO RECUERDO  
CON QUIEN HUBIESE QUERIDO COMPARTIR  
ESTE MOMENTO TAN IMPORTANTE,  
QUIEN SIEMPRE QUISO VERME TITULADO  
COMO ES EL SUEÑO DE TODOS LOS PADRES.  
ALGO QUE LA VIDA NO LO PERMITIÓ PERO  
DONDE QUIERA QUE TE ENCUENTRES ESTARÁ  
CONTIGO MI RECUERDO, MI ADMIRACIÓN  
Y RESPETO. A TI DON CHE-CHE...

iii GRACIAS !!!

**A MI MADRE**

DOÑA PILAR HERNÁNDEZ  
SIN DUDA UNA GRAN MUJER, UNA  
GRAN MADRE Y UNA GRAN AMIGA. QUIEN  
CON TODO SU APOYO HE LOGRADO REALIZARME  
EN LA VIDA COMO HOMBRE Y AHORA COMO  
PROFESIONISTA, SIN DUDA ALGUNA EL BASTIÓN  
MÁS IMPORTANTE DE MI VIDA, A TI NEGUS CON  
TODO MI CARINO...

iii GRACIAS !!!

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

4

**ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE EL  
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN  
MATERIA ADUANERA Y PROPUESTAS  
LEGISLATIVAS PARA HACERLO MÁS  
EXPEDITO Y EQUITATIVO PARA EL  
GOBERNADO**

**ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN  
MATERIA ADUANERA Y PROPUESTAS LEGISLATIVAS PARA HACERLO  
MAS EXPEDITO Y EQUITATIVO PARA EL GOBIERNO**

<b>ÍNDICE</b>	<b>PÁG.</b>
INTRODUCCIÓN	I
 <b>CAPÍTULO 1</b> <b>EL DERECHO ADUANERO</b>  	
1.1. Aproximación conceptual .....	1
1.2. Naturaleza jurídica .....	6
1.3. Antecedentes históricos a nivel internacional .....	11
1.4. Reseña histórica del Derecho Aduanero en México .....	14
1.5. Importancia del Derecho Aduanero en el marco de la apertura comercial .....	23
 <b>CAPÍTULO 2</b> <b>MARCO NORMATIVO Y ESTRUCTURA DE LA ACTIVIDAD</b> <b>ADUANERA EN NUESTRO PAÍS</b>  	
2.1. Marco jurídico de la actividad aduanera .....	27
2.2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .....	27
2.2.1. La Equidad .....	42
2.3. Tratado de Libre Comercio de América del Norte .....	44
2.4. Ley Aduanera .....	50
2.4.1. Disposiciones generales .....	51
2.4.2. Control de aduana en el despacho .....	53

2.4.3. Contribuciones, cuotas compensatorias y demás regulaciones y restricciones no arancelarias al comercio exterior .....	56
2.4.4. Regímenes aduaneros .....	59
2.4.5. Franja y región fronteriza .....	60
2.4.6. Atribuciones del Poder Ejecutivo Federal y de las Autoridades Fiscales .....	61
2.4.7. Agentes aduanales, apoderados aduanales y dictaminadores aduanales .....	62
2.4.8. Infracciones y sanciones .....	63
2.4.9. Recursos administrativos .....	63
2.5. Reglamento de la Ley Aduanera .....	65
2.6. Código Fiscal de la Federación .....	67
2.7. Ley del Servicio de Administración Tributaria .....	69
2.7.1. Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria .....	70
2.8. Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público .....	72
2.9. Autoridad en materia aduanera: La Administración General de Aduanas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público .....	73
2.10. Problemática general de la actividad aduanera .....	77

### CAPÍTULO 3

#### EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA

3.1. Concepto .....	81
3.2. Naturaleza jurídica .....	87
3.3. Instrumentación .....	88
3.3.1. Iniciación .....	89
3.3.2. Notificación .....	92
3.3.3. Ofrecimiento de pruebas .....	93
3.3.4. Alegatos .....	94
3.3.4.1. Substanciación .....	94
3.3.5. Resolución .....	95
3.4. Crítica .....	98
3.4.1. Discrecionalidad e inequidad con que actúan las autoridades al aplicar el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA] .....	98
3.4.2. Respecto a los intereses de los particulares que efectúan transacciones de comercio exterior .....	102

CAPÍTULO 4  
PROPUESTAS DE REFORMA A LOS ARTICULOS 150 Y 153 DE LA  
LEY ADUANERA

4.1. Consideraciones generales .....	104
4.2. Justificación de la propuesta .....	105
4.3. Reformas que se proponen a los artículos 150 y 153 de la Ley Aduanera y artículo 179 de su Reglamento .....	108
4.4. Alcances y ventajas de la propuesta .....	114

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

LEGISLACIONES



## INTRODUCCIÓN

El Derecho Aduanero, definido comúnmente como "... el cuerpo de disposiciones jurídicas cuyo objeto es la regulación del tráfico internacional de mercancías, de los hechos y actos derivados de éste y, en general de todos aquellos comprendidos dentro del despacho aduanero..."<sup>1</sup>, tiene su origen en las primeras expresiones del comercio Internacional que datan incluso de la antigüedad. Con el paso del tiempo y especialmente a partir de la consolidación de los primeros Estados Nacionales (siglos XVI y XVII), esta rama de la Ciencia Jurídica fue cobrando, de manera paulatina vida autónoma, toda vez que poco a poco sus instituciones se fueron robusteciendo, convirtiéndose, finalmente en uno de los ejes de la vida económica de todos y cada uno de los países del orbe.

A lo largo de los años, el Derecho Aduanero ha jugado un importante papel en la preservación del equilibrio y la legalidad que debe revestir toda transacción de comercio internacional. Esta relevancia se ha incrementado substancialmente en la medida en que el modelo económico de apertura comercial toma hegemonía en el mundo entero.

La superación de las premisas del proteccionismo económico y la adopción generalizada de los paradigmas del libre comercio internacional, han marcado un hito evolutivo de trascendental

<sup>1</sup> CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Apuntes de Derecho Aduanero. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1979, p.16.

importancia en la legislación aduanera, tendiendo a modernizarse las instituciones jurídicas y procedimientos para adecuarse a las nuevas condiciones del contexto mundial.

Nuestro país, por estar inmerso en uno de los bloques de actividad económica internacional más importantes del mundo no se encuentra, de manera alguna, al margen de éste proceso de ajuste y transformación de las instituciones reguladoras del Derecho Aduanero.

A raíz de la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), no sólo se modificaron, de forma radical los lineamientos de política económica, sino que se introdujeron reformas substanciales en la legislación aduanera. Con fecha 15 de diciembre de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, una nueva Ley Aduanera que entró en vigor el día 1º de abril de 1996 y que vino a abrogar a su predecesora que databa del 30 de diciembre de 1981.

La Ley Aduanera vigente desde ese entonces, introduce múltiples disposiciones que pretenden optimizar el desarrollo de todos y cada uno de los actos relativos al tráfico internacional de mercancías. Sus principales ejes regulatorios son, a *grosso modo*:

- a) La observancia de las disposiciones de desgravación arancelaria incluidas en el TLCAN; y,
- b) El establecimiento de sistemas tendientes a llevar un mejor control de las cargas taxativas a las operaciones de comercio internacional.

Sin embargo, en su afán de establecer mecanismos eficaces de control de las transacciones Internacionales, el legislador incurrió en una serie de inconsistencias lógico-jurídicas, que van en contra del sentido liberal de las políticas internacionales en la materia, y de los intereses de los particulares dedicados al comercio internacional, llegando a conculcar sus derechos constitucionales.

Al respecto, resulta sumamente ilustrativo el modo en que se lleva a cabo el llamado **Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA]**, figura jurídica sobre la que versa esta investigación y que en detalle nos referiremos en el cuerpo del trabajo que presentamos.

En sentido analítico el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA] puede catalogarse en síntesis como:

- a) *Es un procedimiento jurídico efectuado posteriormente a la traba de un embargo precautorio de mercancías;*
- b) *Iniciado y substanciado por la autoridad aduanera (que, en términos del artículo 2º fracción II de la Ley Aduanera, en concordancia con el artículo 23 fracciones VII, VIII y XIII del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, es la Administración General de Aduanas, o en su caso la Administración General de Auditoría Fiscal, ambas de la SHCP, siendo esta última la autoridad facultada para dictar resoluciones definitivas en los procedimientos aduaneros);*
- c) *Su objeto y finalidad es determinar si la transacción en cuestión se encuentra afectada de ilegalidad y, en su caso,*

aplicar la sanción que corresponda conforme a la Ley, sanción económica que puede, según el caso ir desde la aplicación de multas hasta el decomiso de las mercancías, sin perjuicio de las responsabilidades penales que podrían derivar del acto generador del procedimiento.

La Instrumentación del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA] es, en términos generales, la siguiente:

- a) El acto generador básico del procedimiento es la traba, por parte de la autoridad aduanera de un embargo precautorio <sup>2</sup> de mercancías objeto de una transacción de comercio internacional (importación o exportación), por considerar que el particular, con dicho acto transgrede alguno de los supuestos establecidos en el artículo 151 de la Ley Aduanera [LA]; entre dichos supuestos destacan los siguientes:
- ❖ Introducción de mercancías al territorio nacional por lugar no autorizado;
  - ❖ La omisión del pago de cuotas compensatorias;
  - ❖ Irregularidades en la acreditación de la documentación aduanera exigida para tales efectos por la Ley;
  - ❖ Cuando con motivo del primer y segundo reconocimientos aduaneros se detecten mercancías no declaradas o que excedan en un 10% o más el valor declarado en la documentación aduanera;

<sup>2</sup> El embargo puede sustituirse, en términos de la Ley, por el otorgamiento de las garantías previstas para tal efecto en el Código Fiscal de la Federación. Cabe, sin embargo, apuntar que, en dicho supuesto, el otorgamiento de las garantías mencionadas, no tiene efectos suspensivos respecto al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA].

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

v

- ❖ Cuando el nombre o el domicilio del proveedor o importador señalado en el pedimento sea falso o cuando la propia factura sea falsa;
  - ❖ Cuando el valor declarado en el pedimento sea inferior en un 50% o más al valor de transacción de mercancías idénticas o similares.
- b) Ante la ocurrencia de alguno o algunos de dichos supuestos, la autoridad aduanera levanta un acta circunstanciada de los hechos, que da inicio formal al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA] (art. 150 de la Ley Aduanera [LA]);
- c) Una vez notificado, el *interesado* cuenta con diez días para presentar, ante la autoridad aduanera, las pruebas y alegatos que a su derecho convengan (art. 153 de la Ley Aduanera [LA]);
- d) Si los documentos probatorios acreditasen la estancia legal de las mercancías en el país desvirtuando los hechos planteados en el acta de inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA], la autoridad aduanera debe dictar resolución inmediatamente a favor del interesado. En caso contrario, la autoridad aduanera debe dictar su resolución en un plazo no mayor a cuatro meses (art. 153 párrafo 2º del la Ley Aduanera [LA])

Como puede observarse, el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA] es jurídicamente irregular; afectado en todo momento de inequidad y discrecionalidad por parte de la

autoridad aduanera ante los particulares, que intervienen en transacciones de comercio, afectando sus derechos más elementales como la de tener una justicia pronta y expedita sino que, además, obstruye de forma considerable, el desarrollo de las transacciones de comercio internacional; prueba de ello, es que la Ley Aduanera dispone en su artículo 150 que el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA] puede iniciarse.

- a) Tras el reconocimiento aduanero (primer reconocimiento);
- b) Tras el segundo reconocimiento;
- c) Durante la verificación de mercancías en transporte;
- d) En cualquier momento en que la autoridad aduanera ejercite las facultades de comprobación.

Esta multiplicidad de momentos en que puede iniciarse el procedimiento en comento, atenta claramente contra el particular que realiza la operación de comercio internacional: no sólo debe acreditar la licitud del acto durante los reconocimientos aduaneros, sino que puede ser instrumentado en cualesquier momento, *bajo criterios que muchas veces resultan discrecionales e incluso arbitrarios.*

A modo de ejemplo: si en un acto de importación, alguno de los documentos *pareciese* ser irregular y dicha irregularidad hubiese sido valorada y resuelta, tras la aplicación del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA], a favor del particular tras el segundo reconocimiento, éste no está eximido de posteriores revisiones ni de estar expuesto a un nuevo embargo precautorio y a un nuevo procedimiento en el trayecto a su destino; esta

## TESIS CON FALLA DE ORIGEN

VII

irregularidad puede repetirse sucesivamente sin que la Ley establezca disposición alguna para evitarlo.

Por consiguiente, el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA], tal y como se encuentra estructurado en nuestra legislación, pone al particular que importa o exporta mercancías, una serie de trabas y dilaciones, que en la mayoría de los casos derivan en perjuicios económicos, como sucede cuando el embargo precautorio se prolonga innecesariamente por meses enteros.

Esta problemática, observada desde la práctica consuetudinaria del comercio internacional origina el siguiente cuestionamiento:

¿De qué modo podrían subsanarse esas múltiples irregularidades jurídicas, con esa gran discrecionalidad con que actúa la autoridad aduanera muchas veces arbitrarias, así como las ineficacias derivadas de la actual Instrumentación y aplicación del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA]?

El trabajo que presentamos plantea como solución, la introducción de una reforma legislativa a los artículos 150 y 153 de la Ley Aduanera [LA] cuyo sentido sea:

- a) Delimitar claramente los presupuestos de aplicación del Procedimiento Administrativo en Materia aduanera [PAMA];
- b) Establecer la disposición de que en una transacción de comercio internacional, Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA] se aplique una sola vez, es decir,

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

VIII

que el particular que haya sido instrumentado y haya obtenido resolución a su favor no pueda ser sujeto a un nuevo procedimiento por una misma transacción;

- c) Establecer una mayor celeridad en la substanciación y resolución de dicho procedimiento.

De esta manera consideramos que dicha propuesta iría acorde a las necesidades determinadas por el contexto de apertura comercial de nuestro País y coadyuvaría a la eliminación de la inequidad para los particulares con la suele aplicarse el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA].



## CAPÍTULO 1 EL DERECHO ADUANERO

### 1.1. Aproximación conceptual

El concepto de Derecho Aduanero se encuentra indisolublemente vinculado con el de comercio internacional. Fue precisamente el tráfico de mercancías de un Estado o país a otro el que originó la necesidad de crear un conjunto de normas de Derecho Positivo, que regularan tanto la tributación originada de dicho acto, como los procedimientos específicos de la transacción, que otorgasen así al Estado como a los particulares, la seguridad jurídica necesaria para garantizar sus respectivos intereses.

En términos generales, el Derecho Aduanero se constituye por un conjunto de normas positivas que regulan los aspectos específicos de toda transacción de comercio internacional, en cuanto:

- a) A los gravámenes impuestos por el Estado a las mercancías introducidas a un país determinado;
- b) A la afectación económica y social de dichos bienes;
- c) A los procedimientos que deben seguirse para efectuar dichas transacciones; y,
- d) A los derechos y obligaciones de los sujetos intervinientes en la operación de comercio exterior.

La doctrina ha emitido gran cantidad de definiciones de Derecho Aduanero entre las que destacan las siguientes:

El tratadista argentino Pedro Fernández Lalanne afirma que el Derecho Aduanero se constituye por: "...las normas legales y reglamentarias que determinan el régimen fiscal al cual deben someterse los importadores, exportadores, agentes marítimos, despachantes de aduanas y, en general quien realice operaciones con mercaderías a través de las fronteras de la República, por las vías marítimas, aéreas, terrestres y postales..."<sup>3</sup>

Este autor nos ofrece un panorama sumamente restringido del objeto del Derecho Aduanero al limitarlo al "régimen fiscal" de las mercancías importadas o exportadas, soslayando elementos conceptuales torales como: las connotaciones no pecuniarias de la actividad aduanera (procedimientos concretos para el tráfico de las mercancías) y desde luego, los derechos y obligaciones de los sujetos intervinientes en la transacción de comercio internacional. La definición transcrita realiza, sin embargo, un abundamiento en lo referente a los sujetos de la rama jurídica que nos ocupa, al enunciar no sólo a los comerciantes y representantes del Estado, sino también a aquellos encargados de realizar el transporte de las mercaderías.

Gutiérrez Carrasco ofrece una definición que contempla de forma más amplia el objeto del Derecho Aduanero, al decir que se trata del: "...conjunto de normas legales que determinan el régimen fiscal a que deben someterse los intervinientes en el tráfico internacional de mercancías a través de las fronteras nacionales o aduaneras, por las vías marítima, terrestre, aérea y postal; que organizan el servicio

<sup>3</sup> FERNÁNDEZ LALANNE, Pedro. Derecho Aduanero. Ed. De Palma, Buenos Aires, 1979, p. 79.

público destinado a su control, le fijan sus funciones, señalan las clases y formalidades de las operaciones sobre tales mercancías y establecen, por último, los tribunales especiales y el procedimiento de las causas a que dichos tráficos dieren lugar..."<sup>4</sup>

Aunque este autor hace ya referencia tanto a las dimensiones administrativas del concepto (la organización y funcionamiento del régimen de aduanas), como a su connotación coercitiva (aplicación de sanciones en la materia), cuenta con dos inconsistencias fundamentales: a) Sigue atribuyendo al objeto de Derecho Aduanero un carácter eminentemente *fiscal*; y, b) Hace referencia a tribunales especiales en la materia, que en la práctica jurídica de muchos países son aún inexistentes.

En una línea definatoria mucho más amplia y acertada, Jorge Witker apunta que el Derecho Aduanero es el "...conjunto de normas que reglamentan los distintos regimenes a que están sometidas las mercancías de importación y exportación, así como los derechos y obligaciones de los sujetos comprometidos con el tráfico internacional de mercancías..."<sup>5</sup>

Witker, a diferencia de los autores mencionados con antelación, atribuye al Derecho Aduanero una concepción amplia, multidimensional, toda vez que, si bien hace referencia a su connotación tributaria (los regimenes aduaneros), enfatiza también sus implicaciones administrativas (la aduana es *per sé* una institución comprometida con el tráfico internacional de mercancías) y refiere,

<sup>4</sup> GUTIERREZ CARRASCO. Cit. por Carvajal Contreras, Máximo. Derecho Aduanero. Ed. Porrúa, México, 1999, p. 2.

<sup>5</sup> WITKER, Jorge. Derecho Tributario Aduanero. UNAM. México, 1995, p. 22.

como objeto regulatorio a los derechos y obligaciones de los sujetos intervinientes en las transacciones de comercio internacional.

Bajo una óptica similar, don Máximo Carvajal Contreras define al Derecho Aduanero como: "...el conjunto de normas jurídicas que regulan, por medio de un **ente administrativo**, las actividades o funciones del Estado en relación con el comercio exterior de mercancías que entren o salgan en sus diferentes **regímenes** al o del territorio aduanero, así como los **medios y tráficos** en que se conduzcan y las personas que intervienen en cualquier fase de la actividad o que **violen las disposiciones jurídicas**..."<sup>6</sup>

Es de la definición anterior donde se infiere una exposición mucho más completa tanto del objeto (en que se enuncian las dimensiones fiscales, administrativas, procedimentales y coercitivas) como de los sujetos del Derecho Aduanero. Como se verá más adelante, esta *pluridimensionalidad* del Derecho Aduanero, es factor determinante de su **autonomía** en el marco de la Ciencia del Derecho.

En un sentido idéntico, Andrés Rohde Ponce sostiene que el Derecho Aduanero es: "...el conjunto de instituciones y principios que se manifiestan en normas jurídicas que regulan la actividad aduanera del Estado y los particulares que intervienen en dicha actividad, la infracción a esas normas, sus correspondientes sanciones y los medios de defensa de los particulares frente al Estado..."<sup>7</sup>

<sup>6</sup> CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Derecho Aduanero. Ed. Porrúa. México, 1999. p. 4.

<sup>7</sup> ROHDE PONCE, Andrés. Derecho Aduanero Mexicano. Ediciones Fiscales ISEF, México, 2000. p. 55.

Tal y como puede observarse, las tres últimas definiciones aportan elementos suficientes para deducir que el objeto del Derecho Aduanero no es predominantemente tributario sino plural, siendo su finalidad última la protección de intereses públicos y privados inmersos en el tráfico internacional de mercancías.

Los elementos que pueden rescatarse de las definiciones enunciadas son, a grandes rasgos, los siguientes:

1. El Derecho Aduanero es un conjunto de normas positivas;
2. Su objeto regulatorio es múltiple, toda vez que contempla:
  - a) Las relaciones económicas establecidas entre el Estado y los particulares a través de los impuestos al comercio exterior, dependiendo del régimen aduanero a que se encuentren sujetas las mercancías por disposición *ex lege*;
  - b) Los procesos concretos para efectuar el tráfico de mercancías a través de las fronteras, así como la serie de derechos y obligaciones de los particulares en virtud de dichas transacciones;
  - c) La organización del despacho aduanero por parte del Estado, contemplando tanto sus atribuciones como su funcionamiento interior;
  - d) El régimen de sanciones derivadas de la conculcación de las disposiciones legales correlativas así como los procedimientos legales para substanciarlas;

3. Los sujetos a quienes regulan, son:

- a) El Estado, al establecer una serie de principios normativos para la tributación así como una serie de obligaciones que éste debe observar frente a los particulares;
- b) Los *sujetos directos* del comercio exterior, es decir, los particulares que importan o exportan mercancías;
- c) Los sujetos que *indirectamente* participan en el comercio exterior, transportando las mercaderías o realizando cualesquier otra función vinculada con la importación o exportación de las mismas.

4. Sus finalidades básicas son:

- a) Mantener el equilibrio y la armonía en el desarrollo de las transacciones de comercio exterior; y,
- b) Proteger los intereses de los sujetos que participan en dichas transacciones.

Tras analizar los elementos conceptuales básicos del Derecho Aduanero, en el siguiente apartado presentamos una revisión de su naturaleza jurídica.

### **1.2. Naturaleza jurídica**

Son dos los aspectos coyunturales que deben atenderse al analizar la naturaleza jurídica del Derecho Aduanero, a saber:

- a) Su adscripción en el marco general de la Ciencia Jurídica; y,

b) Su posicionamiento ante otras ramas o esferas del Derecho.

En cuanto al primer aspecto, resulta necesario clarificar si el Derecho Aduanero pertenece al Derecho Público o al Derecho Privado. Para tal efecto, es prioridad definir ambas ramas de acuerdo a los criterios teóricos más difundidos en la actualidad.

Aunque algunos autores, como Luis Recaséns Siches afirma la imposibilidad de establecer una división clara entre la norma de Derecho Público y la de Derecho Privado por la falta de un criterio "universalmente válido"<sup>8</sup> para tales efectos, suele considerarse al primero como "...el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones del Estado como ente soberano, con los ciudadanos o con otros Estados..." y al segundo como las disposiciones jurídicas "...que rigen las relaciones de los particulares entre sí..."<sup>9</sup>

Bajo esta óptica, y siendo parte troncal del objeto del Derecho Aduanero regular las relaciones de los sectores importador y exportador con el Estado, se infiere, sin la mayor dificultad que sus preceptos pertenecen al Derecho Público. Así lo sostiene Carvajal Contreras cuando afirma: "...opinamos que el Derecho Aduanero es Derecho Público, porque el sujeto esencial y dominante de la relación jurídica es el Estado; sus disposiciones son de orden público y no pueden ser modificadas por los particulares; con su cumplimiento está comprometido el interés general por los fines y actividades de este Derecho; la naturaleza de sus normas es de integración y subordinación jurídica; existiendo una legislación especial que regula lo relacionado con este Derecho..."<sup>10</sup>

<sup>8</sup> RECASENS SICHES. Luis. *Introducción al Estudio del Derecho*, Ed. Porrúa, México, 1997, p. 179.

<sup>9</sup> MOTO SALAZAR, Efraín. *Elementos de Derecho*. Ed. Porrúa, México, 2000, pp. 17-18.

<sup>10</sup> CARVAJAL CONTRERAS, Maximo. *Op. Cit.*, p. 10.

El Derecho Aduanero es Derecho Público, no sólo en función de su objeto regulatorio sino también de su finalidad última, vinculada, como se ha dicho, con la protección de la economía nacional, que es un asunto de interés general. Al respecto no cabe la menor confusión: no podría tratarse de Derecho Privado, toda vez que el total de las relaciones jurídicas aduaneras llevan inmerso el interés del Estado que actúa, en todo momento en ejercicio de su poder soberano y no en relaciones de subordinación respecto a los particulares.

Mas, si bien el posicionamiento del Derecho Aduanero en el marco general de la Ciencia Jurídica no es en la actualidad cuestión de debate doctrinario alguno, sí lo es el tema vinculado con su autonomía respecto a otras sub-ramas jurídicas. La problemática es planteada por Rohde Ponce en los siguientes términos:

"...El Derecho Aduanero se ubica como una rama del Derecho Público y como convive con el Derecho Administrativo y Fiscal, los opositores a su autonomía lo ubican como una parte de alguno de ellos ya sea que se enfatice en la organización y prestación de los servicios públicos administrativos o en la recaudación de las contribuciones que gravan las salidas del territorio de un país o los ingresos al mismo de bienes..."<sup>11</sup>

En efecto, aun en la actualidad, prevalece la tendencia, por parte de algunos sectores doctrinarios al considerar que el Derecho Aduanero no constituye una rama autónoma de la Ciencia Jurídica y que se adscribe, por tanto, a otras áreas jurídicas con objetos regulatorios "más amplios" y con "mayor especificidad técnica". Dentro de esta tendencia se encuentran los estudios de Octavio

<sup>11</sup> ROHDE PONCE, Andres. *Op. Cit.*, p. 59.



García Carrasco quien sostiene que: "...el Derecho Aduanero carece de autonomía, ya que no dispone de principios propios, pues los extrae de otras ramas; pero sí tienen principios particulares, definiciones, conceptos y aun institutos de su personal dominio; por lo que sí contiene especificidad..."<sup>12</sup>

Esta postura sintetiza, de forma más o menos exacta, la tendencia que niega la autonomía del Derecho Aduanero.

Sin embargo, la determinación de la falta de autonomía de una rama del Derecho bajo criterios tan ambiguos como el anterior representaría, desde luego, una notoria imprecisión técnica. Siguiendo el criterio establecido para tal efecto por Ricardo Xavier Basaldúa, encontramos que, para poder determinar la autonomía de una rama jurídica es necesario evaluar los siguientes aspectos:

*A) Autonomía científica:*

Según Andrés Rohde, "...se afirma que existe autonomía de una nueva rama del Derecho cuando agrupa una serie de principios y figuras jurídicas que le son propios y distintos de otras ramas del Derecho y que sirven para explicar y regular una bien acotada realidad o hechos sociales..."<sup>13</sup>

De acuerdo con lo anterior, el Derecho Aduanero ha acuñado, a lo largo de los años, una serie de principios normativos, figuras administrativas y represivas e incluso instituciones propias, entre las que pueden mencionarse:

<sup>12</sup> CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. *Op. Cit.*, p. 11.

<sup>13</sup> ROHDE PONCE, Andrés. *Op. Cit.*, p. 58.

- a) Las facultades extraordinarias del Poder Ejecutivo Federal para legislar en materia aduanera;
- b) El impuesto aduanero;
- c) Las aduanas y la actividad aduanera;
- d) Las figuras del agente, el apoderado y el vista aduanal;
- e) El contrabando;
- f) El sistema de valor para efectos aduaneros y los regímenes aduaneros;
- g) El abandono de mercancías;
- h) El reconocimiento aduanero;
- i) El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA] y los diversos recursos administrativos que los particulares pueden oponer a las resoluciones de la autoridad aduanera.

***B) Autonomía didáctica:***

Se dice que una rama del Derecho reviste autonomía didáctica, cuando cuenta con los elementos teóricos y técnicos suficientes y necesarios para constituirse como una asignatura específica dentro de un plan general de estudios. Así, encontramos que el Derecho Aduanero tiene, desde hace muchos años, un lugar especial en el currículo de la Licenciatura en Derecho impartida en la Facultad de Derecho de la UNAM; asimismo, la materia de Derecho Aduanero, ha venido ganando espacios en los planes de estudio de otras Universidades y Escuelas de México y el extranjero.

***C) Autonomía legislativa***

Se dice que una rama del Derecho cuenta con autonomía legislativa cuando cuenta con una regulación especial, claramente

diferenciada de la correspondiente a otras materias. En este sentido, don Máximo Carvajal Contreras afirma que: "...el Derecho Aduanero tiene autonomía legislativa, ya que cuenta con un conjunto de disposiciones legales propias, en forma orgánica y separadas de otras legislaciones..."<sup>14</sup>

En nuestro medio, la autonomía legislativa del Derecho Aduanero data incluso de épocas remotas, toda vez que la actividad aduanera fue objeto de regulación *ex profeso* desde la época de la Colonia, a través de las llamadas *Ordenanzas de Aduanas*.

En síntesis, puede afirmarse que el Derecho Aduanero se adscribe, por sus características estructurales en el marco del Derecho Público, contando, desde luego, con plena autonomía respecto a otras ramas del Derecho afines éste, como el Administrativo y el Fiscal.

### **1.3. Antecedentes históricos a nivel internacional**

Las primeras regulaciones en materia aduanera datan de la antigüedad, en que ciertos grupos y sectores sociales y productivos, fueron haciendo paulatinamente del comercio su actividad habitual; al tiempo, con la finalidad de dar salida a sus productos, los comerciantes experimentaron la necesidad de expandirse a nuevos mercados, huyendo a las fronteras de su país o comunidad política. En este orden de ideas, no resulta extraño que en aquellas civilizaciones con mayor actividad mercantil, el Estado haya visto en el tráfico internacional de mercancías, una importante fuente de ingresos para fortalecer el erario público.

<sup>14</sup> CARVAJAL CONTRERAS. Máximo. *Op. Cit.*, p. 13.

Así, se tiene registrado que en la India, existían ya pasos fronterizos en los que se exigían tributos a los *vaysias* (comerciantes) que sacaban o internaban mercancías del país; la función recaudadora corría a cuenta del ejército. Asimismo, la antigua civilización China estableció una serie de cargas tributarias al comercio exterior, que eran cobradas en los pasos fronterizos por funcionarios de Estado; las mercancías gravadas eran la seda, la sal y las herramientas de hierro.

En Egipto también se establecieron cargas tributarias, tanto a la importación como a la exportación de mercancías; estos impuestos eran recaudados en aduanas ubicadas en diversos puntos del reino, destacando las de las ciudades de Elefantina y Kerma. En Siria (Asia Menor) se estableció un sistema diferenciado para la imposición de cargas tributarias a la importación y a la exportación de mercaderías: en tanto que para la exportación se estableció un impuesto de 1/120 sobre el valor de las mercancías, para la importación este se daba en razón del 2/65 del valor de las mercancías. Los impuestos aduaneros eran recaudados por funcionarios de Estado llamados "Limmu".

Las aduanas fueron también conocidas en Babilonia y en Grecia. En esta última civilización se delinearon los primeros ordenamientos sistemáticos de la actividad aduanera; las aduanas existían en las ciudades más importantes de la *polis*; se tiene registrado que en Atenas, por ejemplo, existía un impuesto a la exportación e importación de mercancías del 2% sobre el valor de las mismas.

En Roma se sentaron las primeras bases del Derecho Aduanero moderno. En el marco de dicha civilización, las aduanas recibieron el nombre de *portorium*, esto, "...por haber sido en el puerto de Ostia

donde se establecieron por vez primera..." <sup>15</sup> Los *portorium* se situaban en diversas ciudades del Imperio y recaudaban tres tipos de tributos :

- a) Los impuestos aduanales, que se exigían a la entrada y a la salida de mercancías del territorio del Imperio;
- b) Los derechos de "peaje", establecidas por el paso de las mercancías a través de ciertos caminos y puentes;
- c) Los impuestos alcabulatorios que eran derechos exigidos por una ciudad al entrar a ella mercancías provenientes de otros lugares.

En un principio, la administración de los *portorium* se arrendaba, por períodos de cinco años a los publicanos, quienes tenían la obligación de rendir cuentas ante el *Telonium* órgano Imperial encargado de administrar la hacienda pública. Para el cumplimiento de las funciones que se le encomendaban, el publicano tenía a su servicio a los "portitores", encargados directos de hacer el reconocimiento de las mercancías. Sin embargo, al paso del tiempo, este sistema fue perdiendo eficacia y provocando el descontento general del pueblo, debido fundamentalmente a la mala administración de las aduanas por parte de los publicanos y a los abusos que estos cometían en el ejercicio de sus funciones. Ello provocó que en la fase final del Imperio, la administración de los *portorium* pasara a manos directas de funcionarios de Estado.

En la Arabia del Medioevo se acuñó, por primera vez el término aduana, que en su acepción original significa: "La casa donde se cobran los impuestos". <sup>16</sup> Los impuestos al comercio exterior se

<sup>15</sup> WITKER, Jorge. *Op. Cit.*, p. 9.

<sup>16</sup> CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. *Op. Cit.*, p. 54.

denominaban "almojarifazgos" y se registraban meticulosamente en el Libro de Cuentas a cargo de los funcionarios del gobierno.

El sistema aduanero árabe tendría, a la postre, una gran repercusión en España, cuna a su vez, del Derecho Aduanero Mexicano. Durante el período correspondiente a la dominación árabe, en España se introdujeron las figuras del almojarifazgo y la alcabala. En ese período existieron dos tipos de almojarifazgo: el mayor y el menor; el primero gravaba las mercancías que entraban y salían del reino, en tanto que el segundo gravaba en tráfico de mercancías de un puerto a otro del reino.

De fundamental importancia fue la promulgación, durante el Medioevo del *Código de las Siete Partidas* de Alfonso X. Este Código, que tuvo vigencia en los territorios españoles no dominados por los árabes, introdujo un nuevo impuesto al comercio exterior denominado "portazgo", que gravaba a las mercaderías que entraban y salían del reino con un doce por ciento de su valor real. Al igual que en Roma, la administración de las aduanas se arrendaba a particulares que debían rendir cuenta de sus acciones al Estado español.

A la desocupación árabe en el siglo XV, sucedió la creación de un sistema aduanero híbrido que conjuntaba elementos de los sistemas árabe y romano; ésta nueva concepción de la actividad aduanera persistió, aunque con sucesivos ajustes, hasta mediados del siglo XVIII. Tal y como se analizará en el siguiente apartado, el sistema aduanero español marcó de manera contundente el consecuente desarrollo del comercio exterior en nuestro país.

#### 1.4. Reseña histórica del Derecho Aduanero en México

Aunque el primer ordenamiento de contenido aduanero que entró en vigor en la Nueva España fue la Cédula de Mayo de 1497 expedida por los Reyes Católicos para desgravar del almojarifazgo a los futuros colonos de las tierras conquistadas, los impuestos al comercio exterior fueron instaurándose durante las primeras décadas del siglo XVI. Entre los principales impuestos aduaneros de este período destacan:

- **Derecho de Avería:** Lo cubrían los propietarios de las mercancías transportadas en buques hacia la Nueva España por concepto de pago a la Corona por los servicios de escolta de los barcos de guerra (la necesidad de escoltar los buques comerciales derivaba del peligro que en ese tiempo significaba la piratería); consistía en un porcentaje sobre el valor total de las mercancías introducidas a los territorios conquistados;
- **Derecho de Almirantazgo:** Este derecho se estableció a favor de Cristóbal Colón y sus descendientes; debían pagarlo los propietarios de las mercancías al realizar el desembarco; su monto era de un marco o cinco reales por cada cien toneladas;
- **Derecho de Almojarifazgo o portazgo:** Mediante este impuesto se gravaba la entrada y la salida de mercancías a la Nueva España. Inicialmente, la cuota era única (7.5% *ad valorem*), aunque posteriormente (a partir de 1566) se estableció un sistema que diferenciaba las cuotas a cubrir en razón de la naturaleza de las mercancías. Al paso del tiempo, el gravamen fue excesivo lo que terminó por causar el descontento entre los comerciantes;

- **Derecho de Tonelaje:** Se estableció en 1608 a favor de la Universidad o Cofradía de Navegantes de Sevilla. En virtud de este impuesto se gravaba a las mercancías que entraban al territorio de la Nueva España en razón de la cantidad de toneladas que se desembarcaban; su monto variaba en función de la importancia del Puerto en que eran desembarcadas las mercancías;
- **Derecho de Alcabala:** Establecido en 1573, gravaba el tránsito de las mercancías de ultramar a la Nueva España y también el tráfico interno de las mismas en los territorios conquistados. Con el tiempo, éste impuesto fue causa de abusos por las autoridades coloniales, toda vez que llegaron a existir, sólo en la Nueva España, cerca de 80 territorios alcabalatorios, lo que significaba que los comerciantes habían de pagar cantidades exorbitantes para realizar el tráfico mercantil de un punto a otro del territorio de la Colonia.

La excesiva cantidad de impuestos, terminó por estancar el desarrollo económico de la Nueva España, viéndose con ello afectados también los intereses de la Corona Española. Sin embargo, habrían de pasar muchos años antes de que la Corona tomara una medida al respecto. En 1778 se giró, bajo el influjo de las Reformas Borbónicas, la célebre *Ordenanza o Pragmática del Comercio Libre* que vino a suprimir gran cantidad de impuestos como el de almirantazgo y las alcabalas internas y a reducir las tasas del almojarifazgo y el derecho de avería. Aunque la finalidad de esta Ordenanza era favorecer el incremento de las actividades comerciales en la Nueva España, sus efectos fueron tardíos y sumamente limitados, tal y como señala Carvajal Contreras:



"... Si bien es cierto que esta ordenanza trajo consigo reducción de impuestos y supresión de otros, rompimiento de monopolios y estancos, facilidades a la navegación y al comercio en general; cierto es que lo único que buscó fue intensificar la importación en América de sus productos elaborados y la exportación de productos tropicales y metales preciosos provenientes de sus colonias [...] No obstante, los beneficios que consignaba la pragmática del comercio libre, éstos no fueron aplicados en la Nueva España sino hasta febrero de 1789 en la que se dictaron las instrucciones necesarias para que la reglamentación se aplicase al comercio novo hispano..."<sup>17</sup>

Las reformas en materia aduanera fueron, ciertamente tardías. La prolongada vigencia de los impuestos descritos con antelación había provocado el descontento de amplios sectores de comerciantes que, bajo la influencia de la filosofía liberal, no dudaron en unirse a la causa independentista a principios del siglo XIX.

El triunfo definitivo del movimiento de Independencia en 1821, traería consigo un reajuste de las disposiciones en materia aduanera. A partir de ese año y hasta antes de la promulgación de la Carta Magna de 1857, se promulgaron varios ordenamientos en la materia en comento, entre los que destacan los siguientes:

- a) *Arancel General Interino para el Gobierno de las Aduanas Marítimas en el Comercio Libre del Imperio (15 de diciembre de 1821)*

Promulgado durante el efímero gobierno provisional encabezado por Iturbide, este arancel pretendía dar continuidad a las reformas

<sup>17</sup> CARVAJAL CONTRERAS, Maximo. *Op. Cit.*, pp. 63-64.

borbónicas introducidas durante los últimos años de la Colonia. Con la finalidad de proteger la economía nacional se prohibió la importación de ciertos artículos (casi todos ellos derivados de la agricultura), liberando en contraste, de todo gravamen a mercancías tales como el azogue, instrumentos para la ciencia, máquinas para la agricultura la minería y las artes, animales vivos, artículos para la arquitectura y la escultura, etc.

*b) Arancel para las Aduanas Marítimas y de Frontera de la República Mexicana (16 de noviembre de 1827)*

Este Arancel preservó la mayor parte de las prohibiciones y exenciones tributarias contempladas por su predecesor, introduciendo, sin embargo, una regulación más detallada sobre la actividad aduanera, al establecer la distinción de las mercancías de comercio exterior en 9 categorías así como un régimen de sanciones a los funcionarios de aduanas que incurriesen en improbidad o negligencia.

*c) Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas (11 de marzo de 1837)*

Siguiendo una línea similar a los Aranceles anteriores, éste preservó e incluso incrementó las prohibiciones a la importación, reduciendo, en cambio, las exenciones. Entre sus principales aportaciones se encuentran: a) La habilitación de un mayor número de puertos para el comercio exterior; b) La figura del decomiso de mercancías de importación prohibida; c) Pormenorización de los procedimientos aduaneros para el reconocimiento y supervisión de

mercancías de comercio exterior; d) Introducción de un sistema más detallado de clasificación y nomenclaturas de las mercancías.

*d) Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas (30 de abril de 1842)*

En términos generales, este Arancel habilitó al puerto de Mazatlán para el comercio exterior; amplió la regulación de los procedimientos de reconocimiento de mercancías e introdujo mayores disposiciones en lo relativo a la aplicación de sanciones como la multa y el decomiso. Introdujo, además, el primer recurso oponible por los particulares en el supuesto de que las autoridades aduaneras establecieran que las mercancías tenían un valor menor al declarado en la factura. Ello marcó el inicio del principio de equidad para los particulares en el desarrollo del comercio exterior.

*e) Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas (4 de octubre de 1845)*

Este Arancel únicamente introdujo la figura de la "Junta de Aranceles", organismo gubernamental, cuya función principal era subsanar las posibles lagunas en la aplicación de las disposiciones del Arancel, principalmente en lo relativo a la substanciación de los juicios de decomiso. Desde entonces se observaba la necesidad de establecer órganos administrativos y jurisdiccionales creados *ex profeso* para la impartición de la justicia en materia aduanera.

El siguiente hito en la historia nacional del Derecho Aduanero lo representa la publicación, el 31 de enero de 1856 de la *Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de la República*,

impregnada de un profundo espíritu liberal. La finalidad básica de esta Ordenanza fue desgravar, en la medida de lo posible (siempre que no se afectasen los intereses de la economía nacional) la importación de un mayor número de productos. Respecto a este Ordenamiento, Carvajal Contreras apunta:

“...Los cambios que se operan en él son importantísimos, ya que los artículos que se podían importar libres de derecho aumentaron a 34; y por su estudio se demuestra la existencia de un criterio orientado a dar estímulo a la introducción de productos que en forma directa beneficiarían y fomentarían la industria, la agricultura y los transportes; se permitió la libre importación de implementos agrícolas, tales como rejas sueltas, coches y carros para los caminos de tierra...”<sup>18</sup>

La Ordenanza contempló, además, una reducción de las prohibiciones de importación, abriendo paso, de forma franca, a una mayor apertura de nuestras fronteras al comercio internacional.

Otra aportación importante de la Ordenanza fue la supresión de las cargas tributarias excesivas a las operaciones de comercio exterior, quedando los gravámenes respectivos circunscritos a las tarifas generales de importación y exportación, principio de equidad y justicia que se preserva aún en la actualidad.

Sin embargo, los avances de la Ordenanza fueron parcialmente eliminados en virtud de que el 24 de enero de 1885 ocurre la promulgación de una nueva *Ordenanza de Aduanas* que, entre otras cosas, reducía el número de artículos que podían importarse

<sup>18</sup> CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. *Op. Cit.*, p. 70.

libremente y aumentó las prohibiciones a la importación. Este nuevo ordenamiento fue modificado sucesivamente en 1887 y 1889, introduciéndose nuevos sistemas de nomenclatura así como de los actos relativos al reconocimiento aduanero.

La situación general del Derecho Aduanero Mexicano permanecería prácticamente inmóvil durante todo el porfiriato y comenzaría a transformarse hasta el triunfo definitivo de la facción carrancista en 1914. Venustiano Carranza, como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista publicó, con fecha 5 de julio de 1916 la nueva tarifa de aranceles que en términos generales aceptaba las disposiciones del Arancel anterior.

La Carta Magna de 1917 introdujo importantes disposiciones en relación con la actividad de las aduanas: en virtud de ella (artículos 73 fracciones IX, X, XVII, XIX y 117 fracciones V, VI y VII) se establecía que la facultad de legislar en materia de comercio exterior recaía de forma exclusiva en el Congreso de la Unión y que los Estados no podrán, en forma alguna gravar la circulación ni prohibir el tráfico de mercancías. Asimismo, en virtud del artículo 131, se estableció que es facultad exclusiva de la Federación gravar las mercancías que se importen, exporten o que pasen de tránsito por el territorio nacional.

En este marco, el 1º de enero de 1930 se publicó la primera Ley Aduanera que vino a abrogar el Arancel de 1889 y a implementar nuevas tarifas de importación y exportación. En su amplio articulado (764 numerales), esta Ley introdujo diversas disposiciones tendientes a facilitar la realización de operaciones de comercio internacional mediante la simplificación de trámites ante la aduana así como a optimizar los procesos relativos al reconocimiento aduanero. Se

estableció, a su vez, una regulación sistemática de los medios de impugnación (recurso de revocación) con el cual contaban los particulares para oponerse a resoluciones arbitrarias de la autoridad en la materia.

Posteriormente (19 de agosto de 1935) se promulgaría una nueva Ley Aduanera que abrogaba la anterior y que, además de introducir nuevas tarifas a la importación y a la exportación, ampliaba significativamente las facultades de inspección, vigilancia y sanción de las autoridades aduaneras.

A principios de abril de 1952 entró en vigor el Código Aduanero, con el cual se pretendía subsanar las imprecisiones y lagunas de las leyes promulgadas anteriormente. Este Instrumento jurídico tendía abiertamente a la liberación de los mercados internacionales, bajo el influjo del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) que había sido suscrito por las principales potencias internacionales en 1945, al concluir la Segunda Guerra Mundial. Los asuntos regulados por el Código Aduanero de 1952 pueden sintetizarse en los puntos siguientes:

- a) Las operaciones aduaneras susceptibles de realizarse en el territorio nacional (importaciones, exportaciones, tránsito internacional y trasbordo);
- b) Las reglas para la aplicación de las cuotas, precios oficiales, tipos de cambio, recargos, restricciones, requisitos especiales y prohibiciones a la importación en tráfico marítimo;
- c) La requisitación documental para el tránsito de las diversas mercancías objeto de comercio exterior;

- d) Las modalidades de infracciones aduaneras que podían ser simples (derivadas de la tramitación aduanal) o complejas, las cuales podían, en su caso, dar lugar a delitos;
- e) La requisitación para ser agente aduanal así como sus funciones, derechos obligaciones y régimen de sanciones aplicable.

El 30 de diciembre de 1981 (es decir, ya en vísperas del proceso de expansión del modelo de apertura comercial) se publicó en el Diario Oficial de la Federación una nueva Ley Aduanera que resultó, básicamente, una revisión del Código Aduanero de 1952. La Ley de 1981 además de regular de forma más detallada los aspectos listados con antelación, aportó una regulación más pormenorizada del despacho aduanero y de los procedimientos de impugnación a las resoluciones de la Administración General de Aduanas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En años subsiguientes, el proceso de globalización avanzó significativamente. La desgravación arancelaria se convirtió con celeridad en una de las premisas principales de la actividad económica internacional. La suscripción, por parte de nuestro país de diversos acuerdos internacionales de apertura comercial Asociación Latinoamericana de Integración [ALADI]; Acuerdo General de Aranceles y Comercio [GATT] y desde luego, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte [TLCAN]), trajo consigo la necesidad de una nueva legislación aduanera. Mucho más flexible que las anteriores y que fuese compatible con las normas internacionales de apertura comercial e integración aduanera. En este marco, con fecha 15 de diciembre de 1995 se publicó la Ley Aduanera vigente, cuyas características estructurales y contenido serán analizadas detalladamente en la parte correspondiente del siguiente capítulo.

### **1.5. Importancia del Derecho Aduanero en el marco de la apertura comercial**

El modelo de globalización económica (al que suele identificarse frecuentemente con el término "neoliberalismo"), promueve, esencialmente, el abatimiento paulatino, a través de la suscripción de Acuerdos y Tratados Internacionales, de las barreras comerciales existentes entre los países del orbe. Este modelo, producto del reajuste económico mundial que sucedió a la Segunda Guerra Mundial (cuyas raíces se encuentran en el llamado *New Deal* estadounidense impulsado por el presidente Franklin D. Roosevelt) planteó, desde un principio, la necesidad de modificar, de forma substancial la estructura jurídica de los países, con la finalidad de allanar el camino hacia una economía sustentada básicamente en la liberalización de los mercados internacionales.

Según el economista Damm Arnal, los objetivos de la globalización pueden resumirse en los siguientes puntos:

- a) "Promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica que implicará, en su momento un mundo casi sin restricciones comerciales;
- b) Afirmar la unión de los diferentes países y bloques económicos mundiales, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya en el futuro, la definición de una política de comercio que podría conducir, en su momento, a un comercio sin restricciones de ningún tipo, para lo



cual deben aplicarse mecanismos de desgravación arancelaria paulatina y ordenada;

- c) Reforzar la protección de los derechos e intereses de los ciudadanos del mundo, mediante la creación de mayores recursos globales; y,
- d) Desarrollar una estrecha cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos del Interior." <sup>19</sup>

Bajo este contexto, y tomando en cuenta que una de las **exigencias** del proceso de globalización es justamente la creación de sistemas de legislación aduanera compatibles con los instrumentos de Derecho Internacional, la actividad de las aduanas se ve repercutida de forma significativa. Esta repercusión debe, idóneamente darse en los siguientes sentidos:

1. Modificación estructural y funcional de la aduana:

A diferencia de lo que ocurría en periodos históricos precedentes, la aduana no debe ser más una instancia anquilosada y afectada por el vicio del burocratismo, sino una figura eficaz que funcione bajo criterios de simplificación administrativa con miras a facilitar el tráfico internacional de mercancías. Jorge Witker enuncia una serie de características deseables para la "nueva aduana", entre las que destacan las siguientes:

- a) "Las normas legales que la institucionalizan deben conciliar en la medida de lo posible, los criterios de formulación política con las categorías económicas del campo a que se aplica;

<sup>19</sup> DAMM ARNAL, Arturo. Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Edit. EDAMEX, Mexico, 1999, p. 47.

- b) La nueva aduana debe encontrarse permanente al servicio del comercio exterior y no del Estado; por tanto, es deseable la simplificación de los regímenes aduaneros y de los trámites relativos a la importación y exportación de mercancías;
- c) La nueva aduana debe crear nuevos métodos de trabajo que le permitan desenvolverse en un mundo de Intercambio comercial de celeridad.”<sup>20</sup>

## 2. Abatimiento de prácticas administrativas que obstaculicen la funcionalidad de las operaciones de comercio exterior:

Uno de los principales retos que enfrenta el Derecho Aduanero en la actualidad es lograr la eliminación de todas aquellas figuras (sustantivas y adjetivas), que pongan en entredicho la autenticidad de la liberalización de los mercados. En este sentido, reviste especial importancia la superación de aquellos procedimientos que tienden a dilatar innecesariamente las operaciones de importación y exportación. Este elemento reviste una importancia total en la actualidad del Derecho Aduanero Mexicano y constituye parte primordial del objeto central del presente estudio, tal y como se veremos más adelante.

---

<sup>20</sup> Cfr. WITKER, Jorge, Op.Cit., p. 17.

## **CAPÍTULO 2**

### **MARCO NORMATIVO Y ESTRUCTURA DE LA ACTIVIDAD ADUANERA EN NUESTRO PAÍS**

#### **2.1. Marco jurídico de la actividad aduanera**

Con la finalidad de realizar una aproximación al concepto y las finalidades del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA], sobre el que versarán las propuestas centrales de esta investigación, en el presente apartado se plantea una reseña de los principales Ordenamientos que regulan, bien indirecta o directamente la actividad aduanera nacional. Para tales efectos, se inicia con una revisión así del marco constitucional que legitima la actividad aduanera como de los aspectos más relevantes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte [TLCAN] y las leyes y reglamentos correlativos.

#### **2.2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Los principios rectores elementales del Derecho Aduanero se encuentran, evidentemente en el mandato constitucional. Así lo reconocen diversos autores como Jorge Witker quien afirma que: "...desde el momento en que el Derecho Aduanero reconoce a la Constitución Política del Estado como su fuente de mayor primacía,

está aceptando los más caros principios constitucionales de carácter tributario..." <sup>21</sup>

De tal manera, se infiere que el Ordenamiento Constitucional es la disposición generadora de cualesquier tipo de actividad tributaria-aduanera. Puede afirmarse que los preceptos constitucionales se vinculan con el Derecho Aduanero en dos formas diversas:

- a) En cuanto a los principios generales que rigen la actividad financiera y aduanera del Estado y;
- b) En cuanto a los Poderes de la Unión encargados de regular el comercio exterior.

Por la relevancia de ambos, éstos se estudian por separado en las siguientes líneas.

*a) Regulación constitucional sobre los principios generales de la actividad financiera y aduanera del Estado*

De acuerdo con Witker, el primer principio constitucional que se vincula con la actividad tributaria-aduanera es el de "Igualdad ante la Ley." <sup>22</sup> En este sentido es importante señalar que el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como obligación de los mexicanos:

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

<sup>21</sup> WITKER, Jorge. *Op. cit.* p. 38.

<sup>22</sup> *Idem.* p. 20.

Este principio constitucional, suma, a su vez, el principio de **generalidad** contemplado en los estudios del economista inglés Adam Smith, según el cual, resulta necesario que la contribución (sea o no de carácter fiscal), "...comprenda y se aplique a todas las personas (físicas, morales, unidades económicas sin personalidad jurídica, mexicanas o extranjeras) cuya situación particular o concreta coincida exactamente con la hipótesis contenida en la ley como el acto o hecho que genera un crédito a favor del Estado..."<sup>23</sup>

El principio de *igualdad ante la ley* o de *generalidad* de las contribuciones, consagrado en nuestra Carta Magna, viene a reafirmarse con lo dispuesto en su artículo 28 párrafo primero, que reza a la letra:

"...En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las **exenciones de impuestos** en los términos y condiciones que fijen las leyes..."

En la práctica aduanera, este principio se traduce en el hecho de que las cuotas, tarifas, aranceles y multas derivadas de actos de comercio exterior, son aplicables por igual a todos los sujetos que incurran en los presupuestos normativos que las establecen *ex lege*. Es decir, en virtud de mandato constitucional, la tributación aduanera se da en condiciones de igualdad, proscribiéndose cualquier tipo de privilegios para los sujetos del Derecho Aduanero, sean éstos nacionales o extranjeros.

<sup>23</sup> SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano. Cárdenas Editor, México, 1994, p. 297.

El segundo principio constitucional que se aplica en materia aduanera es el de *dispositividad*, es decir, que toda carga o contribución derivada de actos de comercio exterior debe estar previamente establecida en el orden jurídico positivo, haciéndose, por tanto, valer la máxima *nullum tributum sine lege* (no hay tributo sin ley que lo contemple). Este principio se encuentra contemplado en nuestra Carta Magna, que en su artículo 16, párrafo primero establece textualmente que:

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

En la materia que nos ocupa, se infiere que todo acto realizado por la autoridad aduanera respecto a los bienes y derechos de los sujetos que directa o indirectamente realicen transacciones de comercio exterior, debe estar fundamentado por disposición general contemplada *ex lege* y *motivado*, de acuerdo a los procedimientos preestablecidos para tal efecto por la Ley.

Por su importancia, no puede dejar de mencionarse el principio de competencia de las autoridades aduaneras para realizar inspecciones o auditorías tendientes a verificar la autenticidad y probidad de las operaciones de comercio exterior. El fundamento legal de dicha atribución se encuentra contenida en el artículo 16 párrafo once de nuestra Constitución General que establece que:

"...La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias, únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos

sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos..."<sup>24</sup>

La autoridad aduanera, en este sentido, se encuentra constitucionalmente facultada para realizar los actos de inspección dirigidos a proteger el interés jurídico y económico del Estado. Sin embargo, para que dichas inspecciones revistan legalidad plena, es necesario que se apeguen a las normas constitucionales establecidas para la realización de los cateos.

Enmarcando la garantía de legalidad que consagra el artículo 16 de la Constitución Federal, mencionamos las características más importantes que debe revestir para su validez la visita domiciliaria:

- a) La autoridad administrativa puede decretar la visita, a excepción del cateo que es un juez o tribunal;
- b) La visita domiciliaria es una diligencia cuyo objeto es sólo del cercioramiento que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía, así como, la exhibición de los documentos para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales;
- c) Debe ser siempre escrita y dirigida al visitado, y no podrá decretar la exhibición de documentos que no sean los relacionados con el objeto constitucional de ésta;
- d) La orden no contendrá ningún despacho de secuestro o embargo;

<sup>24</sup> Cfr. SANCHEZ LEON, Gregorio. *Op. Cit.*, p. 316.

- e) El visitador sólo debe contraerse a inspeccionar los documentos sin sustraerlos del lugar, levantando una acta circunstanciada de la diligencia;
- f) Dicha acta deberá estar firmada por dos testigos que señale el visitado, y en caso contrario o negativa será el visitador quien los nombre;
- g) Con apoyo en esta acta, la autoridad competente podrá tomar la decisión correspondiente frente al visitado, dictando una resolución conteniendo los motivos y preceptos legales que la fundan.

Así compartimos la opinión del Doctor en Derecho Don Ignacio Burgoa que dice: "Las anteriores reglas no expresan sino el espíritu y la "exégesis"<sup>25</sup> del artículo 16 constitucional en lo que a las visitas domiciliarias respecta. Cualquier ley que conceda a la autoridad más facultades que las que ésta limitativamente tiene conforme a dicho precepto, será inconstitucional, participando de este vicio los actos aplicativos correspondientes y su ejecución."<sup>26</sup>

De tal manera resulta ilustrativo lo señalado, dado que la autoridad fiscal y aduanera, en la práctica, actúa con una marcada irregularidad dentro de sus facultades de comprobación, cuando en muchas de las veces, la llamada orden de visita no precisa a que persona, física o moral, va dirigida, aunada además de traer ya aparejada una orden de embargo precautorio, conculcando de esta manera nuestro máximo ordenamiento legal y consecuentemente extralimitándose en sus actos y funciones.

<sup>25</sup> EXÉGESIS. "es la interpretación o explicación de un texto legal-especialmente el de la ley- realizado con espíritu de adhesión al mismo, y con el propósito de hallar la voluntad del autor."

Cfr. DE PINA VARA. Rafael. Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa, México, 1980, p. 260.

<sup>26</sup> BURGOA. Ignacio. Las Garantías Individuales, Ed. Porrúa, México, 1982, p. 620.



En materia aduanera reviste también especial importancia el principio de seguridad jurídica consagrado en los párrafos primero y segundo del artículo 14 de la Carta Magna, según el cual:

"...A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en las que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

Continuando con este breve análisis es de relevante importancia tener una idea sobre que consiste la seguridad jurídica. En las relaciones entre los gobernantes y gobernados, se suceden múltiples actos que tienden a afectar los intereses de los particulares, esto es, todo acto de autoridad emanado por el Estado, al desplegar su actividad de imperio y asumir su actividad autoritaria, necesariamente afecta la esfera o ámbito jurídico que se atribuye a cada sujeto como gobernado.

Tenemos entonces que dentro de un *régimen jurídico* donde impera el derecho, sea bajo un carácter normativo legal o aspecto consuetudinario, dicha afectación de diferente índole y variadas consecuencias, debe obedecer a ciertos principios y requisitos previos, por ende, el acto de autoridad, que afecte el ámbito jurídico de un individuo *como gobernado*, "... debe estar sometida a un conjunto de

modalidades jurídicas, sin cuya observancia no sería válida desde el punto de vista del derecho" <sup>27</sup>

En síntesis tenemos que, *las garantías de seguridad jurídica* se constituyen por ese conjunto de modalidades jurídicas a que tiene que sujetarse un acto de autoridad para producir válidamente, desde el punto de vista jurídico, la afectación en la esfera de los derechos del gobernado, la cual, podemos definirla como "El conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado integrada por el *summum* de sus derechos subjetivos." <sup>28</sup>

Así vemos, que en el artículo 14 constitucional se contienen tres garantías individuales, *la de irretroactividad de la ley, la de audiencia y la de legalidad*, de tal manera que el gobernado encuentra una amplísima protección a los diversos bienes que integran su esfera de derecho.

Conscientes de la gran importancia que implica la seguridad jurídica que nos otorga el precepto constitucional en comento, en materia aduanera reviste también especial importancia el principio de irretroactividad consagrado en el primer párrafo del artículo 14 de nuestra Carta Magna, según el cual:

"a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna".

<sup>27</sup> *Idem.*, p. 495.

<sup>28</sup> *Ibidem.*

Al interpretar esta disposición nos preguntamos ¿cuándo una ley es retroactiva y por ende inconstitucional por causar un perjuicio a alguien?

Analíticamente podemos precisar que la retroactividad legal, conocida también como *conflicto de leyes en el tiempo*, importa por necesidad "... la supervivencia de la ley derogada o abrogada para regular la materia sobre la que la ley nueva o vigente pretende operar... [...]... la referencia hacia el pasado de una ley actual no en todo caso se ostenta como una aplicación legal retroactiva, sino sólo cuando se elimina dicha supervivencia de la norma jurídica, que debe seguir conservando su validez reguladora en determinadas hipótesis concretas, no obstante su derogación o abrogación" <sup>29</sup>

Para mejor entender este principio, vale la pena abundar teóricamente sobre sus algunos de los aspectos y criterios que contempla la teoría clásica de la retroactividad de la ley, donde parte de la distinción entre los *derechos adquiridos* y las meras *expectativas de derechos*. De acuerdo con este criterio "... el hombre que goza de un derecho subjetivo reconocido por la ley, no puede ser privado de él por una ley nueva... [...]... por el contrario, las simples esperanzas (expectativas) no transformadas aún en derechos, no merecen la misma protección y deben incidir en el caso de modificación de la ley anterior." <sup>30</sup>

Tal como podemos apreciar la teoría clásica distingue entre:

- a) *Los derechos adquiridos*, como aquellos que han entrado en nuestro patrimonio, que hacen parte de él;

---

<sup>29</sup> *Idem.* p. 497.

<sup>30</sup> *Idem.* p. 499.

- b) *Las facultades*, aquí sostiene que mientras no hayan sido ejercidas pueden ser revocables; y
- c) *Las expectativas*, son las esperanzas que se tienen provenientes de un hecho ya pasado o actual de gozar un derecho cuando se realice.

Como acertadamente lo define el Maestro Ignacio Burgoa podemos concluir al respecto que:

"... una ley será retroactiva cuando se aplique a un hecho realizado durante su vigencia, para cuyo examen de justificación o injustificación tenga que recurrirse al acto que le dio origen, el cual se supone tuvo verificativo bajo el imperio de la ley anterior. Por el contrario, una ley no será retroactiva cuando se aplique a un hecho realizado durante su vigencia, para cuya justificación o no justificación no se tenga que acudir al acto generador celebrado bajo el imperio de la ley abolida, sino que pueda ser analizado independientemente de su causa jurídica"<sup>31</sup>

Este principio impide que un sujeto de comercio exterior sea afectado en su patrimonio presente, por la aplicación de nuevas disposiciones legales a actos efectuados con antelación a su vigencia, constituye una garantía de seguridad jurídica, siendo a la vez una prevención para que los Poderes de la Unión no expidan o ejecuten leyes o reglamentos de aplicación retroactiva.

La aplicación de este principio reviste especial importancia en la actualidad, dada la diversificación de operaciones de comercio exterior

---

<sup>31</sup> *Idem.*, p. 502.

derivada de la apertura comercial, así como los constantes cambios que se presentan en las disposiciones del orden fiscal.

En relación con las garantías de audiencia y legalidad que consigna el párrafo segundo del artículo 14 constitucional que dice:

"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en las que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

La de audiencia implica la principal defensa de que dispone todo gobernado frente a actos del Poder Público, la cual se encuentra contenida por cuatro garantías específicas de seguridad que son:

- a) Que se siga, necesariamente, un juicio en contra de la persona a quien pretenda privar de alguno de sus bienes jurídicos tutelados;
- b) Que el juicio se substancie ante tribunales previamente establecidos;
- c) Que en el juicio se observen las formalidades esenciales del procedimiento y;
- d) Que el fallo respectivo se dicte conforme a las leyes existentes con antelación al hecho que motivo el juicio.

Como podemos establecer con lo anterior que todo gobernado goza del derecho público subjetivo de que se le brinden las oportunidades defensiva y probatoria, antes que se realice en su perjuicio el acto privativo.

Tenemos que existen excepciones a la garantía de audiencia, la Suprema Corte de la Nación ha establecido una en materia tributaria, que por su naturaleza y ser afín a nuestra materia, nos referiremos en breve. Esta excepción nos marca que la autoridad fiscal no tiene la obligación de escuchar al causante antes del acto que fije un impuesto, ni debe consignar ningún procedimiento para que brinde oportunidad a los sujetos tributarios para discutir los impuestos, derechos o aprovechamientos, aduciendo como fundamento a esta excepción, las consideraciones de política fiscal basadas en la naturaleza misma de las prestaciones.

En relación con lo anterior la Suprema Corte asienta que:

"el Fisco se encarga de cobrar los impuestos determinados por las leyes para el sostenimiento de las instituciones y de los servicios públicos, es evidente que dicho cobro tiene que hacerse mediante actos ejecutivos y unilaterales que si bien pueden ser sometidos a una revisión posterior a solicitud de los afectados, *no pueden quedar paralizados por el requisito de audiencia previa*, porque de esa manera podría llegar el momento en que las instituciones y el orden constitucional desaparecieran por falta de los elementos económicos necesarios para su subsistencia."<sup>32</sup>

En relación con el sentido y alcance de la garantía de legalidad señalada en el precepto constitucional en estudio, donde cuyo acto de autoridad condicionado estriba que la resolución jurisdiccional que

<sup>32</sup> *idem.* p. 551.

Cfr. Semanario Judicial de la Federación. Sexta Época. Vol. XCVII, julio 1965, Ejecutorias del Pleno, pp. 28-44. *idem.* tomo CV, pp.85-86 (marzo de 1966), y tomo LVI, p. 136.

dicte en un procedimiento administrativo, deberá ceñirse a la letra de la ley aplicable al caso de que se trate o se base en la interpretación jurídica de la misma. Como observamos esta prescripción constitucional excluye a la costumbre o al uso en cualquier materia como fuente de las resoluciones jurisdiccionales.

Por último presentamos un breve análisis sobre el artículo 17 párrafo segundo de nuestra Constitución Federal que dice:

"Toda persona tiene derecho a que se administre justicia por los tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial."

Podemos establecer que la garantía de seguridad jurídica establecida en este precepto "se traduce en la imposibilidad que tienen las autoridades judiciales de retardar o entorpecer indefinidamente la función de administrar justicia, teniendo, en consecuencia, la obligación de substanciar y resolver los juicios ante ellas ventilados dentro de los términos consignados por las leyes procesales respectivas."<sup>33</sup>

El análisis que hemos presentado de los artículos constitucionales citados, ha sido con el fin de estudio con relación a la materia que nos ocupa, tratando de no rebasar los lindes temáticos de nuestra investigación

---

<sup>33</sup> *Idem.*, p. 624.

Retomando la materia que nos ocupa, la plena operancia de los principios enunciados con antelación en el marco de la actividad aduanera, garantiza, en buena medida la seguridad jurídica tanto del Estado como de los gobernados. Sin embargo, aún en la actualidad prevalecen prácticas y procedimientos que en ciertos presupuestos fácticos, vulneran claramente el orden de garantías del gobernado, como lo es la instrumentación actual del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA], al cual nos referiremos en capítulo y apartados subsiguientes.

*b) Regulación constitucional en relación con las instancias encargadas de regular el comercio exterior*

La facultad para legislar lo relativo al comercio, corresponde al Congreso de la Unión, según lo dispuesto en el artículo 73 fracción X de nuestra Constitución Federal. Dicho ordenamiento dispone a la letra que el Congreso de la Unión cuenta con la facultad:

**"...Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123..."**

Asimismo, el máximo cuerpo legislativo de la Nación cuenta, por mandato constitucional con las atribuciones para establecer las contribuciones necesarias al presupuesto nacional y para determinar contribuciones al comercio exterior, según lo dispuesto en las fracciones VII y XXIX del citado numeral 73. Dichas fracciones rezan a la letra:



**" Art. 73. El Congreso tiene facultad:**

**...VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;**

**...XXIX. Para establecer contribuciones:**

**1º Sobre el comercio exterior..."**

El Poder Ejecutivo Federal cuenta también con múltiples atribuciones en relación con el comercio exterior y, en específico, a la creación y administración de las aduanas. Estas facultades se encuentran contempladas en el artículo 89 de la Constitución Federal y son las siguientes:

- a) **Facultad para celebrar Tratados Internacionales, sometiéndolos, desde luego, a la aprobación del Senado de la República; (fracción X)**
- b) **Facultad para habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación. (fracción XIII)**

En términos de la legislación reglamentaria (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal [LOAPF]; Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público [RISHCP] y la Ley Aduanera [LA]), las funciones de administración de la actividad aduanera corren también a cargo del Poder Ejecutivo, tal y como revisaremos en un apartado subsiguiente del presente capítulo.

Tras analizar los fundamentos constitucionales de la actividad aduanera, pasaremos a revisar los Ordenamientos que se vinculan directamente ésta, aproximándonos paulatinamente a nuestro objeto central de estudio.

### 2.2.1. La Equidad

La equidad como una fuente del Derecho, es un atributo de la justicia que cumple la función de corregir y enmendar el derecho escrito restringiendo la generalidad de la ley, y extendiéndola para suplir sus deficiencias con objeto de atenuar el rigor de la misma.

Actualmente es considerada como un criterio de interpretación y aplicación de la ley, es como toda norma general y abstracta, ya que su aplicación es para una infinita serie de casos, pero debemos de entender que "al llamar norma a la equidad, no nos referimos a una norma jurídica, a un precepto escrito de la legislación, sino al principio de derecho natural que ordena al juez resolver equitativamente los conflictos de que conoce. El fundamento de validez de aquella norma hay que buscarlo en el valor de lo justo y en las exigencias que de él derivan. *Equidad no significa otra cosa que solución justa de los casos singulares.*"<sup>34</sup>

Aunque no existe una definición unánime aceptada, la mayoría contiene elementos comunes como se desprende de los autores siguientes:

Castán la define como "... el criterio de determinación y valoración del derecho que busca la adecuación de las normas y de las decisiones judiciales"<sup>35</sup>

Para Savatier "la equidad es un derecho natural interpretado por el juez"<sup>36</sup>

<sup>34</sup> GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Edit. Porrúa, México, 1980, p. 378.

<sup>35</sup> DE PINA VARA, Rafael. Op. Cit., p. 251.

<sup>36</sup> Ibidem.

Ruggiero y Maroi la define como aquel criterio que fuerza al juez a tomar en consideración las circunstancias no contempladas por la norma”<sup>37</sup>

Roque Barcía dice que es “la fórmula práctica, presente, social, ejecutoria de la justicia”<sup>38</sup> En este sentido la equidad es un modo único, racional y humano de administrar justicia.

Aristóteles de Estagira en su *Ética a Nicómano* nos da el concepto más exacto de la equidad, donde deja plasmado su aspecto subjetivo al afirmar que “... la equidad es la justicia del caso concreto... [...] la equidad es una virtud del juzgador.”<sup>39</sup> Explicando con mayor claridad que “ lo equitativo y lo justo... son una misma cosa; y siendo buenos ambos, única diferencia que hay entre ellos es que lo equitativo es mejor aun. La diferencia está en que lo equitativo, siendo justo, no es lo justo legal sino una dichosa rectificación de la justicia rigurosamente legal”<sup>40</sup>

La equidad como una fuente del derecho tiene “un criterio de interpretación de la norma jurídica que permite llegar a la aplicación de la regla general y abstracta, al caso concreto en términos de proposición y equilibrio”<sup>41</sup>

La equidad es para nosotros una disposición de ánimo del juez que le induce a buscar el sentido de la norma jurídica más adecuado para su aplicación de acuerdo con las circunstancias del caso concreto que debe resolver, es en suma un criterio de aplicación del derecho.

<sup>37</sup> *Idem.*, P. 252.

<sup>38</sup> *Ibidem.*

<sup>39</sup> *Ibidem.*

<sup>40</sup> GARCÍA MAYNEZ, Enrique. *Op. Cit.*, p. 49.

<sup>41</sup> DE PINA VARA, Rafael. *Op. Cit.*, p. 252.

No es otra cosa, también, que resolver la controversia favor del que trate de evitarse perjuicios y no del que pretenda obtener lucro, observando la mayor igualdad entre los interesados

La equidad como fuente del derecho, "se puede considerar comprendida dentro de los principios generales del derecho, y su aplicación también puede considerarse comprendida dentro de la actividad del juez... ",<sup>42</sup> obligada por el último párrafo del artículo 14 y 31 fracción IV de nuestra Constitución Federal. Así entonces la equidad forma parte del derecho positivo mexicano por precepto expreso en nuestra Carta Magna.

Remitiéndonos a la materia que investigamos, tenemos que el principio de *equidad* se encuentra regulado expresamente por el artículo 2º segundo párrafo de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, donde consigna que la autoridad fiscal y aduanera en la consecución de sus objetivos, marcados por ésta la Ley, deberá observar y asegurar la aplicación correcta y equitativa de la legislación aduanera.

### **2.3. Tratado de Libre Comercio de América del Norte**

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte [TLCAN] fue suscrito, por los Jefes de Estado de México, Estados Unidos de América y Canadá y ratificado por los órganos legislativos de cada país entre 1990-1993, entrando en vigor el 1º de Enero de 1994.

<sup>42</sup> BORJA SORIANO, Manuel. *Teoría General de las Obligaciones*. Ed. Porrúa. México, 1984. p. 63.

## TESIS CON FALLA DE ORIGEN

45

Formalmente, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte [TLCAN] es un conjunto de reglas que norman los intercambios de capital, mercancías y servicios entre los tres países firmantes regido en 2206 artículos contenidos en 22 diferentes Capítulos. Antes de revisar los contenidos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte [TLCAN] vinculados con la actividad aduanera nacional, es menester mencionar, si bien esquemáticamente, los fines que con la suscripción de dicho Tratado persigue nuestro país, que, según, Damm Arnal, son los siguientes:

- a) "Incrementar las exportaciones;
- b) Mayor crecimiento económico; y,
- c) Creación de empleos productivos y bien remunerados." <sup>43</sup>

Esos objetivos genéricos no son de consecución instantánea ya que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte [TLCAN] es un Acuerdo de tracto sucesivo que abarca los siguientes grados de integración entre los países miembros:

- a) Área de libre comercio;
- b) Unión Aduanera;
- c) Mercado común; y,
- d) Unión económica.

Bajo las anteriores premisas, los negociadores del Tratado de Libre Comercio de América del Norte [TLCAN] articularon tal Instrumento de Derecho Internacional, bajo una serie de normas y

<sup>43</sup> DAMM ARNAL, Arturo. Op. Cit. p. 47.

principios fundamentales que pueden resumirse en los siguientes puntos:

1. Según el texto del Tratado, los objetivos del mismo son:
  - a) Eliminar barreras al comercio;
  - b) Promover condiciones para una competencia justa;
  - c) Incrementar las oportunidades de inversión;
  - d) Proporcionar protección adecuada a los derechos de propiedad intelectual; y,
  - e) Establecer procedimientos efectivos para la aplicación del Tratado y la solución de controversias, así como fomentar la cooperación trilateral, regional y multilateral.
  
2. Los principios básicos del Tratado en comento son fundamentalmente los siguientes:
  - a) Asegurar que las ventajas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte [TLCAN] se otorguen sólo a bienes producidos en la región de América del Norte y no a bienes que se elaboren total o en su mayor parte en otros países;
  - b) Establecer reglas claras y obtener resultados previsibles; y
  - c) Reducir los obstáculos administrativos para los sujetos del comercio exterior que realicen actividades en el marco del Tratado.
  
3. En el Tratado de Libre Comercio de América del Norte [TLCAN] "se dispone la eliminación progresiva de todas las tasas arancelarias sobre bienes que sean considerados provenientes de América del Norte, conforme a las reglas de origen"; <sup>44</sup>

<sup>44</sup> Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. TLCAN Resumen. SECOFI, México, 1994, p. 1.

4. En materia de productos textiles, el Acuerdo establece una desgravación inmediata o gradual en un período máximo de diez años;
5. En materia automotriz, el Tratado obliga a "cada país signatario eliminar a lo largo del período de transición (diez años desde su entrada en vigor), todos los aranceles a sus importaciones de productos automotores regionales";<sup>45</sup>
6. En lo referente al sector de la energía y la petroquímica base, el Instrumento articula que los tres países suscritos respetarán recíprocamente sus disposiciones constitucionales, esto es, "El Estado mexicano se reserva la exclusividad en la propiedad de los bienes y en las actividades e inversión en los sectores del petróleo, gas, petroquímicos básicos y radioactividad";<sup>46</sup>
7. La agricultura es, al tenor del Tratado, uno de los sectores de desgravación arancelaria inmediata mediante su conversión a sistemas de arancel-cuota. El texto del Tratado dispone que Canadá y México deben eliminar barreras arancelarias y no arancelarias a su comercio agropecuario, con excepción de las que se aplican a productos lácteos, avícolas, al huevo y al azúcar;
8. En cuanto a las compras del sector público, el Tratado abre, sobre una base no discriminatoria, una parte significativa del mercado de compras del sector gobierno de cada uno de los países del Tratado de Libre Comercio de América del Norte

---

<sup>45</sup> *Ibidem.*, p. 5.

<sup>46</sup> *Ibidem.*

[TLCAN] para los proveedores de otros países para bienes, servicios y obra pública;

9. En materia de transporte terrestre, el Tratado establece un calendario para la remoción de barreras a la prestación de servicios de transporte terrestre entre México, Canadá y Estados Unidos y para el establecimiento de normas técnicas y de seguridad compatibles sobre el transporte terrestre;
10. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte [TLCAN] dispone que las redes públicas de telecomunicaciones y los servicios relativos estarán disponibles en términos y condiciones razonables y no discriminatorios, para empresas e individuos que las utilicen en la realización de sus actividades;
11. Por otra parte, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte [TLCAN] elimina barreras importantes a la inversión, otorga garantías básicas a los inversionistas de los tres países y establece un mecanismo para la solución de controversias que pudieran surgir entre tales inversionistas y un país del Tratado de Libre Comercio de América del Norte [TLCAN];
12. Cada país del Tratado de Libre Comercio de América del Norte [TLCAN] debe adoptar o mantener medidas en contra de prácticas comerciales no competitivas y cooperar en la aplicación y ejecución de la ley en materia de competencia;
13. El Tratado impone algunas medidas disciplinarias adicionales aplicables a los monopolios federales propiedad del gobierno, actuales y futuros, así como a cualquier monopolio privado que



un país del Tratado de Libre Comercio de América del Norte [TLCAN] pudiera designar en el futuro;

14. También se establece un enfoque integral sustentado en principios sobre las disposiciones gubernamentales que regulan la prestación de servicios por instituciones financieras de banca, seguros, valores y otros servicios análogos;
15. Es importante señalar que el 80% del valor de las importaciones que México ha desgravado de inmediato corresponde a bienes de capital como maquinaria, equipo electrónico, equipo de transporte no automotriz, instrumentos de medición y productos químicos;
16. La desgravación gradual en un plazo de cinco años comprende el 18% de las importaciones provenientes de Estados Unidos y el 8% de las exportaciones no petroleras de México, Estados Unidos y Canadá, principalmente automotrices y textiles;
17. La desgravación gradual en diez años comprende el 38% de las exportaciones de Estados Unidos y Canadá hacia México y el 7% de las exportaciones de México hacia Estados Unidos y 12% hacia Canadá.

Sumada a los anteriores aspectos **sustantivos** del Tratado de Libre Comercio de América del Norte [TLCAN], se apunta la necesidad, postulada en el texto del Acuerdo General de Aranceles y Comercio [GATT] (documento originario de la actual Organización Mundial de Comercio [OMC]), de "...establecer criterios de homogeneización de

las legislaciones aduaneras entre los países que integran franjas o zonas de libre comercio" <sup>47</sup>

Siguiendo este lineamiento de carácter global, el Estado mexicano observó la necesidad - incluso desde las fases primarias de negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte [TLCAN] - de crear una nueva Ley Aduanera que fuese, en todas y cada una de sus partes, *compatible* con los principios del Acuerdo General de Aranceles y Comercio [GATT]. Ello originó, desde luego, la Ley vigente en la materia, misma a la que nos referimos en el punto siguiente.

#### 2.4. Ley Aduanera

Tal y como se ha mencionado, la promulgación de la Ley Aduanera [LA] vigente respondió, primordialmente a las premisas del proceso de apertura comercial de nuestro país. La necesidad de una nueva Ley Aduanera que se ajuste a las prioridades del entorno económico internacional, se dejaba entrever incluso en períodos previos a la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte [TLCAN]. Ya el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 refería al respecto que:

"...La política de protección excesiva a los productores del país frente a la competencia externa propició una asignación ineficiente de los recursos nacionales, al desviar su uso hacia actividades en que el país no era competitivo y propició la concentración del ingreso... Para superar este obstáculo, en los últimos años el país avanzó en la racionalización de la política de

<sup>47</sup> WITKER, Jorge y Hernandez, Laura. Régimen jurídico del comercio exterior en México. UNAM. México, 2000, p. 310

comercio exterior, eliminando requisitos de permisos previos a la importación y disminuyendo los aranceles. La apertura de la economía a la competencia externa es irreversible... [es necesario] avanzar en el proceso de sustitución de permisos previos por aranceles y continuar con el esfuerzo de disminuir la dispersión arancelaria y mantener una estructura de aranceles congruente con la modernización económica del país..."<sup>48</sup>

La suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte [TLCAN] vendría, por tanto, a acelerar el proceso de creación de la nueva legislación aduanera, que se publicó, finalmente, en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, entrando en vigor el día 1º de abril de 1996. La nueva Ley en la materia, cuenta con 203 artículos divididos en nueve Títulos.

Dada la vastedad de su contenido, en las siguientes líneas presentamos una síntesis del contenido de cada Título, así como breve análisis jurídico de cada uno, y un cuadro esquemático de las características estructurales de la Ley Aduanera.

#### **2.4.1. DISPOSICIONES GENERALES**

El Título Primero, denominado "Disposiciones generales" establece el objeto general de la Ley que, junto con las de Impuestos Generales de Importación y Exportación y otras leyes aplicables, norman: " La entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, el despacho aduanero y

<sup>48</sup> Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Secretaría de Gobernación, México, 1990, pp. 84-85.

los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías ". (art. 1º)

A fin de lograr una mejor exposición del objeto de la Ley Aduanera, cabe revisar la definición que de Despacho Aduanero emite el mismo cuerpo legal, en su artículo 35 nos dice que por despacho debe entenderse al:

"conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficos y regímenes aduaneros establecidos en el presente ordenamiento deben realizar en la aduana las autoridades aduaneras y los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes o apoderados aduanales ".

Consecuentemente, el ámbito personal de validez de la Ley Aduanera se limita a los sujetos que intervienen en el despacho aduanero en los términos señalados en la anterior transcripción.

Los funcionarios y empleados públicos federales deben coadyuvar en todo momento con las autoridades aduaneras a fin de que éstas últimas cumplan con su finalidad establecida por ministerio de ley. Asimismo, las autoridades aduaneras mexicanas deben colaborar con sus similares del extranjero según lo dispuesto en los diversos Tratados Internacionales.

Este Título de la Ley Aduanera excluye como sujetos de la ley a las naves militares nacionales y a las extranjeras siempre que su carga no sea destinada a operaciones mercantiles.

#### **2.4.2. CONTROL DE ADUANA EN EL DESPACHO**

El Título Segundo, nombrado *Control de Aduana en el Despacho*, establece los lineamientos para el control del tráfico de mercancías objeto de comercio exterior, este Título consta, a su vez de tres capítulos que son:

- a) El primero de ellos establece los medios de transportación de las mercancías (aéreo, fluvial, terrestre, marítimo y postal); confiere a las aduanas la facultad de manejar, almacenar y custodiar las mercancías (art. 14); enuncia las obligaciones de los particulares a quienes se haya concesionado o autorizado para almacenar, manejar y custodiar las mercancías; y, en general establece los mecanismos de control de las mercancías por parte de las autoridades aduaneras, con disposiciones tendientes a otorgar a éstas una plena libertad para el ejercicio de sus facultades de comprobación.
  
- b) El segundo capítulo articula los lineamientos para el depósito de mercancías ante la aduana, previo a la asignación de un régimen aduanero y establece a su vez los presupuestos bajo los cuales las mercancías causan abandono en favor del fisco (art. 29), así también las causales de interrupción de los plazos para el abandono. (art. 33)

- c) El capítulo tercero pormenoriza las fases del despacho de las mercancías: establece el requisito del pedimento y los documentos conexos para el caso de mercancías sujetas a restricciones no arancelarias, y determina la forma y términos en que deben llevarse a cabo tanto el reconocimiento aduanero como el segundo reconocimiento.

De lo expuesto podemos deducir analíticamente que este apartado de la Ley Aduanera nos delimita un ámbito territorial de validez al señalar con precisión el lugar de entrada, salida, control y depósito de mercancías deberán efectuarse en lugares previamente autorizados. (arts. 10,14 párrafo segundo y 23 párrafo primero) <sup>49</sup>

Contiene un ámbito personal, al señalar que, a la aduana compete el control de toda mercancía de comercio exterior; así mismo, al indicar a quienes se autorizará concesión para el manejo de éstas; y quienes en particular, podrán llevar a cabo el despacho de mercancías por parte de importadores y exportadores. (arts. 14 párrafo primero y tercero y 40) <sup>50</sup>

<sup>49</sup> **LEY ADUANERA: Artículo 10:** " La entrada o salida de mercancías del territorio nacional, las maniobras de carga, descarga, trasbordo y almacenamiento de las mismas, el embarque o desembarque de pasajeros y la revisión de sus equipajes, deberá efectuarse por lugar autorizado, en día y hora hábil."

**Artículo 14:** "El manejo, almacenaje y custodia de las mercancías de comercio exterior compete a las aduanas.

Los recintos fiscales son aquellos lugares en donde las autoridades aduaneras realizan indistintamente las funciones de manejo, almacenaje, custodia, carga y descarga de las mercancías de comercio exterior, así como el despacho aduanero de las mismas."

La Secretaría podrá otorgar la concesión para que los particulares presten los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior, en cuyo caso el inmueble donde los particulares presten dichos servicios se denominará recinto fiscalizado."

**Artículo 23:** "Las mercancías quedarán en depósito ante la aduana en los recintos fiscales o fiscalizados destinados a este objeto, con el propósito de destinarlas a un régimen aduanero, siempre que se trate de aduanas de tráfico marítimo o aéreo."

<sup>50</sup> **Artículo 40:** "Únicamente los agentes aduanales que actúen como consignatarios o mandatarios de un determinado importador o exportador, así como los apoderados aduanales, podrán llevar a cabo los trámites relacionados con el despacho de las mercancías de dicho importador o exportador. No será

Encontramos un ámbito temporal al señalarnos que día podrá la autoridad aduanera ejercer sus facultades de comprobación, y los términos cuando las mercancías causen abandono. (arts. 18 y 29 fracción II) <sup>51</sup>

En cuanto a su aspecto normativo, objeto esencial de este apartado de la Ley Aduanera, entre otras, las más importantes son las obligaciones que deberán observar los importadores y exportadores de presentar ante la aduana un pedimento, como requisito indispensable para el despacho de mercancías; los casos en que los agentes aduanales serán representantes legales de los importadores y exportadores (motivo y causa por la cual es notificado del acta que inicia el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA]); consistencia del reconocimiento aduanero y segundo reconocimiento; y forma como procederá la autoridad cuando tenga conocimiento de

---

necesaria la intervención de agentes o apoderados aduanales en los casos en que esta Ley lo señale expresamente."

<sup>51</sup> **LEY ADUANERA Artículo 18:** "Las veinticuatro horas del día y todos los días del año serán hábiles para el ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras. Para los efectos del artículo 10 de esta Ley, se considerarán hábiles las horas y días que mediante reglas señale la Secretaría."

**Artículo 29:** "Causarán abandono a favor del Fisco Federal las mercancías que se encuentren en depósito ante la aduana, en los siguientes casos:

II. Tácitamente, cuando no sean retiradas dentro de los plazos que a continuación se indican:

- a) Tres meses, tratándose de la exportación;
- b) Tres días, tratándose de mercancías explosivas, inflamables, contaminantes, radiactivas o corrosivas, así como de mercancías perecederas o de fácil descomposición y de animales vivos; y
- c) Dos meses, en los demás casos.

También causarán abandono a favor del Fisco Federal las mercancías que hayan sido embargadas por las autoridades aduaneras con motivo de la tramitación de un procedimiento administrativo o judicial o cuando habiendo sido vendidas o rematadas no se retiren del recinto fiscal o fiscalizado. En estos casos causarán abandono en dos meses contados a partir de la fecha en que queden a disposición de los interesados.

Se entenderá que las mercancías se encuentran a disposición del interesado a partir del día siguiente a aquel en que se notifique la resolución correspondiente. No causarán abandono las mercancías de la Administración Pública Federal centralizada y de los Poderes Legislativo y Judicial Federales."

alguna irregularidad. (arts. 36 párrafo primero, 41 fracciones I, II, III, 44 párrafo primero, y 46) <sup>52</sup>

### **2.4.3. CONTRIBUCIONES, CUOTAS COMPENSATORIAS Y DEMÁS REGULACIONES Y RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS AL COMERCIO EXTERIOR**

El Título Tercero así denominado consta de cuatro capítulos:

- a) El capítulo primero establece los hechos gravados por concepto de los Impuestos Generales de Importación y Exportación así como los sujetos de los mismos, determinándose la responsabilidad solidaria del pago de dichos tributos de mandatarios, agentes aduanales y transportistas (art. 53);
- b) El capítulo segundo establece los casos de exención a los impuestos al comercio exterior, así como los casos de

<sup>52</sup> **LEY ADUANERA Artículo 36:** "Quienes importen o exporten mercancías están obligados a presentar ante la aduana, por conducto de agente o apoderado aduanal, un pedimento oficial aprobado por la Secretaría"

**Artículo 41:** "Los agentes y apoderados aduanales, serán representantes legales de los importadores o exportadores en los siguientes casos:

I. Tratándose de las actuaciones que deriven del despacho aduanero de las mercancías, siempre que se celebren dentro del recinto fiscal;

II. Tratándose de las notificaciones que deriven del despacho aduanero de las mercancías; y

III. Cuando se trate de actas o del escrito a que se refieren los artículos 150 y 152 de esta Ley."

**Artículo 44:** "El reconocimiento aduanero y segundo reconocimiento consisten en el examen de las mercancías de importación o de exportación, así como de sus muestras para allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado..."

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



otorgamiento de franquicias o estímulos fiscales a los propietarios de las mercancías;

- c) El capítulo tercero, a su vez, instituye los procedimientos para la determinación de la base gravable de los impuestos en comento, tanto para los casos de importación como para los de exportación de mercancías.
- d) El capítulo cuarto establece los mecanismos para el pago de las contribuciones.

De acuerdo al contenido de su forma, tenemos que su objeto, de entre lo más importante es regular:

- a) Las obligaciones especiales que deberán cumplir quienes importen mercancías, tal como entregar, entre otras, una carta de manifestación de valor, una carta de encomienda y estar inscritos a un padrón de importadores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; (art. 59 fracciones III y IV) <sup>53</sup>
- b) Delimita aquellas mercancías exentas del impuesto general de importación, señalando entre otras a, las monedas, el equipaje de pasajeros, menajes de casa de inmigrantes, las importadas por

---

<sup>53</sup> **LEY ADUANERA Artículo 59:** "Quienes importen mercancías deberán cumplir, sin perjuicio de las demás obligaciones previstas por esta Ley, con las siguientes:

III. Entregar al agente o apoderado aduanal que promueva el despacho de las mercancías, una manifestación por escrito y bajo protesta de decir verdad con los elementos que en los términos de esta Ley permitan determinar el valor en la aduana de las mercancías...

Tratándose de despachos en los que intervenga agente aduanal, igualmente deberá hacerle entrega del documento en el que consta el mandato que compruebe el encargo que se le hubiere conferido,...

IV. Estar inscritos en el padrón de importadores a cargo de la Secretaría...."

habitantes de franja fronteriza para su consumo etc.; (art. 61 fracciones II, III, VI, VIII, IX y X) <sup>54</sup>

- c) Los relativos al impuesto general de importación, al determinar la base gravable con relación al valor de transacción así como sus montos, y cuales elementos podrán servir para motivar las resoluciones en las que se determine el valor en aduana de las mercancías. (arts. 64, 65 y 78-C) <sup>55</sup>

**54 LEY ADUANERA Artículo 61:** "No se pagarán los impuestos al comercio exterior por la entrada al territorio nacional o salida del mismo de las siguientes mercancías:

- I. ...las mercancías que se importen con objeto de destinarlas a finalidades de defensa nacional o seguridad pública;
- II. Los metales, aleaciones, monedas y las demás materias primas que se requieran para el ejercicio por las autoridades competentes de las facultades constitucionales de emisión de monedas y billetes;
- III. Los vehículos destinados a servicios internacionales para el transporte de carga o pasajeros, así como sus equipos propios e indispensables;
- VI. Los equipajes de pasajeros en viajes internacionales;
- VII. Los menajes de casa pertenecientes a inmigrantes y a nacionales repatriados o deportados;
- VIII. Las que importen los habitantes de la franja fronteriza para su consumo, siempre que sean de la clase, valor y cantidad que establezca la Secretaría mediante reglas;
- IX. Las que sean donadas para ser destinadas a fines culturales, de enseñanza, de investigación, de salud pública o de servicio social...
- X. El material didáctico que reciban estudiantes inscritos en planteles del extranjero..."

**55 Artículo 64:** La base gravable del impuesto general de importación es el valor en aduana de las mercancías...

El valor en aduana de las mercancías será el valor de transacción de las mismas...

Se entiende por valor de transacción de las mercancías a importar, el precio pagado por las mismas...

Se entiende por precio pagado el pago total que por las mercancías importadas haya pagado o vaya a efectuar el importador..."

**Artículo 65:** "El valor de transacción de las mercancías importadas comprenderá, además del precio pagado, el importe de los siguientes cargos:

- I. Los elementos que a continuación se mencionan, en la medida en que corran a cargo del importador y no estén incluidos en el precio pagado por las mercancías:
  - a) Las comisiones y los gastos de corretaje, salvo las comisiones de compra;
  - b) El costo de los envases o embalajes que, para efectos aduaneros se considere que forman un todo con las mercancías de que se trate;
  - c) Los gastos de embalaje, tanto por concepto de mano de obra como materiales; y
  - d) Los gastos de transporte, seguros y gastos conexos, tales como manejo, carga y descarga en que se incurra con motivo del transporte de las mercancías..."

**Artículo 78-C:** "Los hechos que se conozcan con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras, que consten en los expedientes o documentos que lleven o tengan en su poder dichas autoridades, la información disponible en territorio nacional del valor en aduana de las mercancías idénticas, similares o de la misma especie o clase, así como aquellos proporcionados por otras autoridades, por terceros o por autoridades extranjeras, podrán servir para motivar las resoluciones

#### 2.4.4. REGÍMENES ADUANEROS

El Título Cuarto preceptúa las diversas modalidades de regímenes aduaneros, tanto de importación como de exportación, ya definitivos o temporales, así como los regímenes de depósito fiscal, tránsito de mercancías y elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado. (arts. 90-135)

Como podemos ver en cuanto a su forma contextual, su objeto normativo preponderante es establecer una categoría jurídica a cada transacción de comercio exterior, dándonos definiciones de estas modalidades según el destino de las mercancías que se introduzcan o extraigan de territorio nacional. (arts. 90)

Por tanto, tenemos que hay cinco regímenes aduaneros a saber:

- a) Definitivos; (arts. 96 y 102) <sup>56</sup>
- b) Temporales; (arts. 106 y 115) <sup>57</sup>
- c) Depósito Fiscal; (art. 119) <sup>58</sup>
- d) Tránsito de mercancías; (arts. 124, 125 y 130) <sup>59</sup>

---

en las que se determine el valor en aduana de las mercancías importadas, así como para proceder al embargo precautorio de las mercancías en los términos del artículo 151 fracción VII de esta Ley."

<sup>56</sup> **Artículo 96:** "Se entiende por régimen de importación definitiva la entrada de mercancías de procedencia extranjera para permanecer en el territorio nacional por tiempo ilimitado"

**Artículo 102:** "El régimen de exportación definitiva consiste en la salida de mercancías del territorio nacional para permanecer en el territorio por tiempo ilimitado"

<sup>57</sup> **Artículo 106:** "Se entiende por régimen de importación temporal, la entrada al país de mercancías para permanecer en él por tiempo limitado y con una finalidad específica..."

**Artículo 115:** "Se entiende por régimen de exportación temporal para retornar al país en el mismo estado, la salida de mercancías nacionales... para permanecer en el extranjero por tiempo limitado y con una finalidad específica..."

<sup>58</sup> **Artículo 119:** "El régimen de depósito fiscal consiste en el almacenamiento de mercancías de mercancías de procedencia extranjera o nacional en almacenes generales de depósito... [...] una vez determinados los impuestos al comercio exterior..."

e) Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado. (art. 135) <sup>60</sup>

Dada la gran cantidad de actos que este apartado nos regula, tenemos que en cada uno de ellos lleva aparejado un ámbito temporal perentorio, al fijarnos los plazos en que procederá el desistimiento de un régimen aduanero; en los que deberá efectuarse el tránsito interno e internacional de mercancías; para efectuar el retorno de mercancías al extranjero sin el pago del impuesto; los de importación temporal, entre otros.

#### 2.4.5. FRANJA FRONTERIZA

El Título Quinto hace referencia a las franjas y regiones fronterizas en las que pueden darse reducciones en las cargas tributarias de importación y exportación así como los casos de excepción a dichas reducciones. (arts. 136-142)

<sup>59</sup> Artículo 124: "El régimen de tránsito consiste en el traslado de mercancías, bajo control fiscal, de una aduana a otra."

Artículo 125: "Se considerará que el tránsito de mercancías es interno cuando se realice conforme a alguno de los siguientes supuestos:

- I. La aduana de entrada envíe las mercancías de procedencia extranjera a la aduana que se encargará del despacho para su importación;
- II. La aduana de despacho envíe las mercancías nacionales... [...] a la aduana de salida para su exportación; y
- III. La aduana de despacho envíe las mercancías importadas temporalmente en programas de maquila o de exportación a la aduana de salida, para su retorno al extranjero."

Artículo 130: "Se considerará que el tránsito de mercancías es internacional cuando se realice conforme a algunos de los siguientes supuestos:

- I. La aduana de entrada envíe a la aduana de salida las mercancías de procedencia extranjera que lleguen al territorio nacional con destino al extranjero; y
- II. Las mercancías nacionales... [...] se trasladan por territorio extranjero para su reingreso al territorio nacional."

<sup>60</sup> Artículo 135: "El régimen de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado consiste en la introducción de mercancías extranjeras o nacionales, a dichos recintos para su elaboración, transformación o reparación, para ser retornadas al extranjero o para ser exportadas, respectivamente."

Podemos deducir que en este apartado de la Ley Aduanera, nos marca sin duda alguna un ámbito territorial bien definido en su artículo 136, al señalar como "... franja fronteriza al territorio comprendido entre la línea divisoria internacional y la línea paralela ubicada a veinte kilómetros hacia el interior el país."

Por tratarse de la región o franja fronteriza la Secretaría de Economía en base a la Ley de Comercio Exterior determinará que mercancías de importación o exportación tendrán restricciones no arancelarias.

Dentro de su ámbito normativo encontramos la figura de la reexpedición que consiste en la internación al interior del país de mercancías de procedencia extranjera importadas a la franja o región fronteriza, señalando dentro de los requisitos para su trámite el cubrir las diferencias al impuesto general de importación y demás contribuciones que se causen. (arts. 133 y 134)

#### **2.4.6. ATRIBUCIONES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL Y DE LAS AUTORIDADES FISCALES**

El Título Sexto reglamenta las facultades en materia aduanera tanto al Ejecutivo Federal como a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, versando éstas, en su mayoría sobre el control del despacho aduanero y el tratamiento fiscal a las mercancías objeto de comercio exterior. Establece, asimismo, **los casos en que la autoridad aduanera puede iniciar el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA] en contra de los sujetos de comercio**

**exterior, así como los requisitos y fases procedimentales que para tales efectos deben seguirse.**

Este tema lo retomaremos a detalle en el siguiente capítulo del presente trabajo.

**2.4.7. AGENTES ADUANALES, APODERADOS ADUANALES Y  
DICTAMINADORES ADUANALES**

El Título Séptimo trata acerca de las figuras del agente y del apoderado aduanal. Se señalan los requisitos legales para el ejercicio de ambos cargos, sus atribuciones funciones y causales de su separación del cargo. A su vez se contempla lo relativo a la figura del dictaminador aduanero. (arts. 159-175)

Este capítulo de la Ley Aduanera nos remite especialmente al ámbito jurídico de la persona que representan los agentes y apoderados aduanales, regulando, dentro de ámbito normativo, el marco jurídico de actuación señalando sus obligaciones y derechos, las causas de cancelación y suspensión de la patente aduanal y de extinción de su derecho.

La Ley aduanera en su art.159 define al agente aduanal, "como la persona física autorizada por la Secretaría, mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías, en los diferentes regímenes aduaneros previstos por la Ley."

Para la Ley Aduanera "tendrá el carácter de apoderado aduanal la persona física designada por otra persona física o moral para que en

su nombre y representación se encargue del despacho de mercancías siempre que obtenga la autorización de la Secretaría." (art. 168)

#### **2.4.8. INFRACCIONES Y SANCIONES**

El Título Octavo regula lo relacionado a las sanciones en materia aduanera derivadas tanto de la operación del despacho aduanero, como de la inexacta observancia de la ley y de la evasión de cargas tributarias al comercio exterior. (arts. 176-202)

Este apartado de la Ley aduanera dentro su ámbito puramente normativo tiene como objeto regular la observancia de toda esta Ley, y la aplicación de sanciones para quienes comentan infracciones durante el despacho de las mercancías, en su control, manejo y seguridad de las mismas, uso indebido de gafetes de identificación, circular indebidamente dentro de los recintos fiscales, la omisión o presentación de documentos o declaraciones incompletas o con datos inexactos o extemporáneos.

#### **2.4.9. RECURSOS ADMINISTRATIVOS**

Por último, el Título Noveno prevé, la existencia del recurso de revocación, oponible a las resoluciones definitivas de la autoridad aduanera. El art. 203 único en este apartado de la Ley Aduanera señala que "En contra de todas resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras procederá el recurso de revocación establecido en el Código Fiscal de la Federación."

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

64

La oposición de este recurso es opcional para el interesado antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación.

En la Tabla 1 se relacionan, de forma esquemática las principales características estructurales de la Ley Aduanera:

**TABLA 1. CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES DE LA LEY  
ADUANERA**

1. Objeto	Regular la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías.
2. Estructura formal	203 artículos distribuidos en nueve Títulos
3. Ambito espacial de validez	Federal. Todo el territorio nacional
4. Ambito temporal de validez	Permanente
5. Ambito personal de validez	La autoridad aduanera y todos los sujetos que intervienen ya sea de forma directa o indirecta en la introducción y/o salida de mercancías al/del territorio nacional.
6. Características especiales	Compatible con los principios de desgravación arancelaria del Tratado de Libre Comercio de América del Norte [TLCAN]. Compatible con los principios operativos de la Organización Mundial de Comercio.



## 2.5. Reglamento de la Ley Aduanera

Como efecto lógico de la promulgación de la Ley Aduanera, con fecha 6 de junio de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Ley Aduanera [RLA] que entró en vigor el día 14 del mismo mes y año.

Por definición, el objeto del Reglamento de la Ley Aduanera es el de pormenorizar la aplicación de "un ordenamiento obligatorio"<sup>61</sup> que es, en este caso, la nueva Ley Aduanera. El Reglamento de la Ley Aduanera, que asume los principios e instituciones del ordenamiento que lo originó, se encarga de establecer los procedimientos técnicos que deben seguirse para la aplicación subjetiva de la norma en los casos concretos. Debido a que el Reglamento en comento ofrece una vastísima gama de procedimientos técnicos para la aplicación de la Ley Aduanera que se alejan de nuestro objeto central de estudio, en este apartado nos limitaremos a reseñar su estructura, enfatizando la parte que se refiere a la instrumentación del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA].

El Reglamento de la Ley Aduanera se integra por un total de 198 artículos distribuidos en 8 Títulos, conforme se indica a continuación en la Tabla 2:

( se señala en negritas la parte que regula la instrumentación del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA])

<sup>61</sup> PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Diccionario para juristas. Edit. Mayo, Mexico, 1981. p. 1162

**TABLA 2. ESTRUCTURA DEL REGLAMENTO DE LA LEY ADUANERA**

<b>TÍTULO</b>	<b>CAPÍTULOS QUE LO CONFORMAN</b>	<b>ARTÍCULOS</b>
■ PRIMERO: DISPOSICIONES GENERALES	-	1-6
■ SEGUNDO: CONTROL DE LA ADUANA EN EL DESPACHO.	1. Entrada, salida y control de mercancías 2. Depósito ante la aduana 3. Despacho de las mercancías	7-67
■ TERCERO: CONTRIBUCIONES, CUOTAS COMPENSATORIAS Y DEMÁS REGULACIONES Y RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS AL COMERCIO EXTERIOR	1. Contribuyentes responsables y 2. Exenciones 3. Base gravable en importaciones 4. Determinación y pago	68-122
■ CUARTO: REGÍMENES ADUANEROS	1. Disposiciones comunes 2. Definitivos de importación y exportación 3. Procedimiento de revisión en origen 4. Temporales de importación y exportación 5. Depósito fiscal	123-170
■ QUINTO: FRANJA Y REGIÓN FRONTERIZA	Único	171-178
■ SEXTO: ATRIBUCIONES DE LAS AUTORIDADES FISCALES	1. Procedimientos administrativos 2. Indemnización por parte de la autoridad aduanera	179-184
■ SÉPTIMO: AGENTES Y APODERADOS ADUANALES	1. Agentes aduanales 2. Apoderados aduanales	185-195
■ OCTAVO: INFRACCIONES	Único	196-198

Aunque, como se ha dicho, la instrumentación del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA] será analizada detalladamente en el tercer capítulo, cabe aquí apuntar que los procedimientos técnicos que al respecto aporta el Reglamento de la Ley Aduanera son, en específico:

- a) Las obligaciones de la aduana al levantar el acta de inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA];
- b) El plazo al que debe apegarse la aduana para efectuar la resolución definitiva respecto al acta de inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA]; y,
- c) Disposiciones sobre cómo puede proceder el propietario de mercancías embargadas para que éstas le sean entregadas.

## 2.6. Código Fiscal de la Federación

La Ley Aduanera [LA], en varias de sus partes establece el uso supletorio del Código Fiscal de la Federación [CFF], que es, por tanto, un Ordenamiento que reviste gran importancia en la aplicación de la normatividad de la materia que nos ocupa. La aplicación de disposiciones del Código Fiscal de la Federación [CFF] se da únicamente en presupuestos específicos, relacionados, principalmente con aspectos **adjetivos** no contemplados expresamente por la Ley, entre los que destacan:

- a) El procedimiento de actualización de las multas y cantidades en moneda nacional (el art. 5º de la Ley Aduanera [LA] remite al artículo 17-B del Código Fiscal de la Federación [CFF]);

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

68

- b) Los mecanismos de sanción para quienes ingresen a los recintos fiscales o fiscalizados sin reunir los requisitos establecidos *ex lege* art. 17 de la Ley Aduanera [LA] en concordancia con el art. 40 del Código Fiscal de la Federación [CFF];
- c) Los requisitos que debe reunir la factura necesaria para reexpedir mercancías cuando el interesado sea persona distinta al importador;
- d) El alcance jurídico del dictamen emitido tras el segundo reconocimiento aduanero; (art. 43 de la Ley Aduanera [LA] en concordancia con el art. 52 del mismo ordenamiento)
- e) El valor jurídico del acta circunstanciada que levanta la autoridad aduanera al detectar irregularidades en el despacho de las mercancías; (art. 46 de la Ley Aduanera [LA] en concordancia con el art. 46 frac. I del Código Fiscal de la Federación [CFF])
- f) Subjetivización de los responsables solidarios del pago de impuestos al comercio exterior; (art. 53 de la Ley Aduanera [LA])
- g) Determinación del monto de los recargos sobre contribuciones actualizadas y cuotas compensatorias; (art. 98 de la Ley Aduanera [LA] en concordancia con el art. 21 del Código Fiscal de la Federación [CFF])
- h) Requisitos de la factura que ampara la tenencia, transporte o manejo de mercancías de procedencia extranjera; (art. 146 de la Ley Aduanera [LA])
- i) Plazos y forma para el ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas en el curso del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera; (arts. 153 y 155 de la Ley Aduanera [LA] en concordancia con los arts. 123 y 130 del Código Fiscal de la Federación [CFF])

- j) Mecanismo de oposición del recurso de revocación ante resoluciones definitivas de la autoridad aduanera; (art. 203 de la Ley Aduanera [LA])
- k) Lineamientos adjetivos del proceso contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. (Título VI del Código Fiscal de la Federación[CFF])

## 2.7. Ley del Servicio de Administración Tributaria

Sin duda alguna, resulta de gran relevancia para nuestro tema en estudio, señalar que el Servicio de Administración Tributaria [SAT] es un organismo público desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP], con carácter de autoridad fiscal, que realizando una actividad estratégica del Estado, tiene como objeto primordial determinar y recaudar impuestos, derechos, aprovechamientos federales, de entre otros, para el financiamiento del gasto público.

El artículo 2º párrafo segundo de la Ley del Servicio de Administración Tributaria [SAT] ordena a la autoridad fiscal, en el ejercicio de su objetivo, a "... observar y asegurar la aplicación correcta, eficaz, **equitativa** y oportuna de la legislación fiscal y **aduanera**..."

Podemos señalar de esta manera que el Servicio de Administración Tributaria, con relación a nuestra materia en estudio, tiene las siguientes atribuciones:

- a) Dirigir los servicios aduanales y de inspección;

- b) Determinar, liquidar y recaudar las contribuciones y aprovechamientos federales, atribuciones que deberán ser ejercidas por las autoridades fiscales y aduaneras;
- c) Vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras y ejercer las facultades de comprobación previstas en dichas disposiciones.

De esta manera, por la naturaleza, objeto y atribuciones, queda determinado el papel importante que tiene el Servicio de Administración Tributaria [SAT] ante los gobernados (con actividades en comercio exterior), de asegurar el cumplimiento de la Ley Aduanera.

#### **2.7.1. Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria**

Tenemos que dentro del marco normativo del Servicio de Administración Tributaria [SAT] para el despacho de sus asuntos de su competencia, tratándose de nuestra materia en estudio, el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria [RISAT], de entre otras, en su artículo 23 faculta a la Administración General de Auditoría Fiscal <sup>62</sup> a:

- a) Ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorías, vigilar y verificar que se cumplan las disposiciones fiscales y aduaneras;

---

<sup>62</sup> La Administración General de Auditoría Fiscal y la Administración General de Aduanas son Unidades Administrativas Centrales, dependientes del Servicio de Administración Tributaria, las cuales tendrán adscritas para el ejercicio de su competencia y funciones a las Unidades Administrativas Regionales, esto es contarán con Administraciones Locales de Auditoría Fiscal y Aduanas.

- b) En materia de impuestos las que se causen por la entrada o salida de territorio nacional de mercancías y medios de transporte;
- c) Verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de importadores y exportadores;
- d) Verificar las mercancías de comercio exterior en transporte, inclusive las normas oficiales mexicanas (NOM);
- e) **Tramitar y resolver los procedimientos aduaneros** que se deriven del ejercicio de sus facultades de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales;
- f) **Notificar** los actos relaciones con el ejercicio de sus facultades de comprobación;
- g) **Ordenar y practicar embargo precautorio** para asegurar el interés fiscal, cuando la Ley lo requiera y levantarlo cuando proceda;
- h) Ordenar y practicar la retención, **persecución**, embargo de **mercancías de comercio exterior y sus medios de transportes**, en los supuestos que establece la Ley Aduanera cuando no se acredite su legal importación, tenencia o estancia en el país;

Por disposición del artículo 25 del Reglamento en comento los Administradores Locales de Auditoría Fiscal tendrán las mismas facultades consignadas para los Administradores Centrales de acuerdo al artículo 23 de mismo ordenamiento.

La Administración General de Aduanas es, también, una Unidad de Administración Central dependiente del Servicio de Administración Tributaria, la cual actúa por conducto de sus Unidades Administrativas Centrales y Regionales, mejor entendido sea de paso, **la Aduana es**

**una Unidad Administrativa Regional**, en el artículo 39 letra C del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria nos señala el nombre y sede de las Aduanas del territorio nacional. Ésta por su importancia y ser materia objeto de esta investigación la estudiaremos en detalle en un inciso más adelante.

Como podemos observar este ordenamiento en cuestión nos delimita la competencia y facultades de las autoridades administrativas en materia aduanera.

## **2.8. Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público**

La normatividad interna de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), tiene también repercusión directa en la actividad aduanera toda vez que es una Unidad Administrativa de dicha Secretaría la que hace las veces de autoridad en la materia que nos ocupa: hablamos, desde luego, de la Administración General de Aduanas (AGA), cuya Intervención en el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA] reviste una importancia trascendental.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (RISHCP), enuncia una amplia gama de atribuciones para la Administración General de Aduanas (AGA), que, por su importancia se analizan por separado en el siguiente apartado de esta investigación.



## **2.9. Autoridad en materia aduanera: la Administración General de Aduanas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público**

La Administración General de Aduanas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que vino a suplir, en virtud de Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1992 a la hoy desaparecida Dirección General de Aduanas, es reconocida, en la actualidad, como la autoridad en materia aduanera, misma que ejerce en representación del Ejecutivo Federal.

Cabe, en primera instancia, señalar que el carácter de autoridad aduanera recae en la SHCP, en virtud de lo dispuesto en el numeral 31 fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que faculta a dicha Secretaría para: "... dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la federación...". En concordancia con dicha disposición, el artículo 60 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público [RISHCP], en sus 46 fracciones, establece las atribuciones con las que, como autoridad aduanera cuenta la Administración General de Aduanas [AGA]; entre dichas facultades destacan las siguientes:

1. La delineación e implementación (en conjunto con otras sub-dependencias de la Secretaría) de las políticas a seguir en materia aduanera así como de los mecanismos de control y detección de los ilícitos fiscales; (fracc. I-IV)
2. La representación de la Federación en coordinación con otras sub-dependencias ante organismos aduaneros internacionales; (frac. V)

3. Fungir como autoridad en lo que respecta a la concesión de patentes para agentes aduanales, así como en los casos de cancelación de dicho cargo, siendo parte coadyuvante cuando por actos irregulares del agente aduanal se menoscabe el patrimonio del fisco Federal; ( frac. VIII )
4. Ejercer las facultades de autoridad aduanera en los casos de abandono de mercancías previstos por la Ley en la materia; ( fr. XII)
5. En términos de la fracción XIII: "Ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, la verificación en tránsito de vehículos de procedencia extranjera; la vigilancia y custodia de los recintos fiscales y de los demás bienes y valores depositados en ellos";
6. Requerir a los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados la documentación relativa al tránsito de mercancías objeto de tráfico internacional; (frac. XV)
7. **Ordenar y practicar embargos precautorios y definitivos cuando estos procedan o, en su caso, cuando se considere que existe riesgo de afectación al patrimonio del fisco Federal;** (fr. XVI y XVII)
8. La fracción XVIII señala textualmente: " Comunicar los resultados obtenidos en el ejercicio de sus facultades a las autoridades competentes para determinar créditos fiscales y para imponer sanciones por infracción a las disposiciones aduaneras, cuando no esté facultada para imponer la sanción correspondiente,

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

75

aportándoles los datos y elementos necesarios para que dichas autoridades ejerzan sus facultades";

9. Determinar en cantidad líquida los impuestos al comercio exterior, derechos y aprovechamientos aduaneros así como las cuotas compensatorias; (frac. XIX)
10. Normar y planear el manejo (en forma coordinada con la Administración General de Auditoría Fiscal) de las Salas de Servicios Aduanales en los aeropuertos del país; (fr. XXIV)
11. Actuar como autoridad, con facultades de inspección y vigilancia mediante la realización de visitas con el fin de asegurar que las mercancías de comercio exterior cumplan con las disposiciones fiscales. Asimismo, está facultada para: "clausurar los establecimientos de depósitos fiscales para la exposición y ventas de mercancías extranjeras...";
12. Informar a la Procuraduría Fiscal de la Federación acerca de los hechos que pudiesen constituir delitos de carácter fiscal; (frac. XXIX)
13. Autorizar los diferentes regímenes aduaneros; (frac. XXX)
14. Llevar el registro del Despacho de mercancías de las empresas y suspender la inscripción en el mismo; (frac. XXXIII)
15. Aportar su visto bueno acerca de los almacenes generales de depósito que presten servicios aduaneros así como autorizar la operación de los mismos;

16. Realizar la determinación, conforme a Ley Aduanera del valor de las mercancías de importación o el valor comercial de las mercancías de exportación en la aduana; (frac. XXXVII)
17. Retener las mercancías de procedencia extranjera objeto de una resolución de suspensión de libre circulación emitida por la autoridad competente en materia de propiedad intelectual y ponerla a disposición de dichas autoridades; (frac. XLV)
18. Resolver los asuntos que las disposiciones legales que rigen la materia aduanera atribuyen a la SHCP, siempre y cuando no formen parte de las facultades indelegables del secretario. (frac. XVI)

Tenemos así que la Administración General de Aduanas [AGA] es una Unidad Administrativa Central del Servicio de Administración Tributaria [SAT], quien a su vez actúa por conducto de sus Unidades Administraciones Regionales, que como, ya lo apuntamos con anterioridad, son conocidas con el nombre de Aduanas.

El artículo 29 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria cuenta con LXVIII fracciones que señalan sus facultades, teniendo entre otras:

- a) Ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte;
- b) Ordenar y realizar la inspección y vigilancia permanente en el manejo, transporte o tenencia de las mercancías en los recintos fiscales;

- c) Ordenar y practicar el embargo precautorio para asegurar el interés fiscal;
- d) Determinar los impuestos al comercio exterior y derechos por servicios aduaneros;
- e) Normar los servicios aduanales respecto a la entrada y salida de mercancías del territorio nacional;
- f) Regular el despacho aduanero y los hechos y actos que se deriven de éste, como podría ser el caso de un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

De tal manera que la función más importante de la Administración General de Aduanas, dentro de su ámbito de competitividad, es vigilar la debida aplicación de la Ley Aduanera y su Reglamento.

Puede destacarse, como una de las atribuciones más importantes relacionadas con el tema central del presente trabajo, aquella relativa a la traba de embargos precautorios y definitivos, toda vez que el mecanismo empleado por la autoridad para tales efectos, es precisamente el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA], al cual nos referiremos en el siguiente capítulo.

## **2.10. Problemática general de la actividad aduanera**

Tal y como se mencionó con antelación, la Ley Aduanera vigente fue planificada con miras a constituir un instrumento jurídico flexible, compatible al 100% con los principios rectores de la Organización Mundial de Comercio [OMC] y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte [TLCAN] y en consecuencia, apto para allanar el camino hacia el libre comercio. En este sentido, sus aportaciones son

múltiples: la eliminación de gravámenes por concepto de tramitación aduanera, la reducción de los requisitos para la realización de transacciones de comercio exterior, y la adopción del nuevo sistema para controlar y sancionar prácticas desleales como el *dumping* y las subvenciones, son ejemplos claros de que el legislador tuvo la intención de romper con los viejos paradigmas proteccionistas que venían siendo un lastre para la actividad exportadora mexicana repercutiendo, por tanto, de forma negativa en la economía nacional.

La Ley Aduanera constituye, por otra parte, un instrumento eficaz para erradicar la dispersión de ordenamientos en la materia que se había venido dando en años previos a la apertura comercial. Sin duda alguna, sus principios rectores básicos se ajustan plenamente a las premisas de liberalización de los mercados planteados en el discurso político desde los albores del proceso globalizador.

Sin embargo, a pesar de la coherencia lógica y técnica de la nueva legislación aduanera, la práctica del comercio exterior revela la prevalencia de algunas inconsistencias legales, sobre todo en lo referente a la intervención de la autoridad administrativa para garantizar la invulnerabilidad de los intereses económicos del Estado. Nos referimos, desde luego, a la **parte adjetiva** de la Ley y no a sus principios rectores.

Como es consabido, uno de los vicios que a lo largo de los años ha venido afectando la actividad aduanera nacional, ha sido el *excesivo burocratismo* de las autoridades que, en el ejercicio de las también excesivas atribuciones que le otorga la legislación, suele incurrir en prácticas que afectan de forma directa la celeridad y la equidad de las transacciones de comercio exterior. Estos vicios (que,

infortunadamente prevalecen aún bajo el nuevo marco jurídico) derivan, sin duda alguna, de la marcada concentración de facultades sancionadoras en la autoridad administrativa. El ejemplo más claro de las inconsistencias referidas, lo constituye la instrumentación del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA] planteada así en la Ley Aduanera [LA] como en su Reglamento, la posibilidad jurídica de que la autoridad administrativa pueda iniciar en sucesivas ocasiones dicho procedimiento, no sólo implica dilaciones en el tráfico internacional de mercancías, sino que en la mayor parte de los casos implica *pérdidas económicas* a los particulares, en contradicción con el sentido de liberalización que impregna en la actualidad a la actividad económica mundial.

La anterior problemática adquiere mayores dimensiones si se considera la multiplicación cualitativa de operaciones de comercio exterior que se da en el marco de los tratados de apertura comercial suscritos por nuestro país. Es evidente que bajo un sistema de inspección de las mercancías como el sustentado por el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA], en el que, los comerciantes se encuentran expuestos a prácticas discrecionales por parte de las autoridades administrativas que las más de las veces derivan en serios perjuicios económicos para los primeros, lejos de incentivarse el tráfico internacional de mercancías, éste tiende a reducirse en el mediano y largo plazo. Por otra parte, se afectan los intereses de importadores y exportadores mexicanos, que ante las múltiples trabas y dilaciones que se dan en el tráfico internacional, ven sumamente limitadas sus expectativas de crecimiento y expansión comercial.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

80

Esta problemática generalizada de la actividad aduanera nacional, derivada de la instrumentación legal vigente del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA], sólo puede subsanarse mediante la realización de ajustes a la legislación en la materia como los contemplados en la parte propositiva de la presente investigación.



### CAPÍTULO 3

## EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA

### 3.1. Concepto

En razón del vacío doctrinario que infortunadamente impera en el concepto del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA], en el presente punto realizaremos un análisis del mismo a partir de los elementos que lo integran, a saber: "procedimiento" y "procedimiento administrativo", limitando subsecuentemente la aplicación del mismo a la materia jurídica que nos ocupa. Bajo este orden expositivo cabe, en primera instancia dilucidar los conceptos doctrinarios de "proceso" y "procedimiento".

El connotado procesalista italiano Giuseppe Chiovenda define al proceso en sentido amplio como: "...el conjunto de actos coordinados para la actuación de la finalidad concreta de la Ley (en relación con un bien que se presenta como garantizado por ella) por parte de los órganos de la jurisdicción ordinaria..."<sup>63</sup>

En un sentido análogo, Castillo Larrañaga nos dice que el proceso: "...supone una actividad generadora de actos jurídicamente regulados,

<sup>63</sup> CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituciones de Derecho Procesal Civil*. Edit. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1961, p. 41.

## TESIS CON FALLA DE ORIGEN

82

encaminados todos a obtener una determinada resolución jurisdiccional..."<sup>64</sup>

Las anteriores definiciones pueden considerarse como *representativas* de los principales elementos que la doctrina atribuye al proceso. De su análisis se infiere que el proceso:

- a) Se conforma por un conjunto de "actos" ordenados sistemáticamente y regulados *ex lege* hacia la consecución de un fin;
- b) El acto que lo origina proviene necesariamente de la existencia de un conflicto ínter subjetivo de intereses;
- c) Las partes que intervienen en el mismo buscan la aplicación de la norma objetiva al caso concreto.

En todo caso, el proceso se promueve ante órganos jurisdiccionales, es decir, es del conocimiento de un juez quien, al término del mismo emite una resolución o sentencia que pone fin al conflicto originario.

Mas, ¿qué sucede cuando lo que se persigue con cierta instrumentación de carácter procesal no es la resolución de un conflicto ínter subjetivo de intereses sino la consecución de un acto de autoridad?

En tal caso nos encontramos ante los presupuestos elementales de un *procedimiento*, definido por Acosta Romero como: "...el

<sup>64</sup> CASTILLO LARRAÑAGA, José. *Instituciones de Derecho Procesal Civil*. Edit. Porrúa, México, 1986, p. 159.

conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto..." 65

De este conjunto de actos se derivan un conjunto de rasgos que distinguen claramente al proceso del procedimiento, los cuales se relacionan en la siguiente tabla:

<b>PROCESO</b>	<b>PROCEDIMIENTO</b>
1. Su fin último es la resolución de un planteamiento de carácter conflictual, siguiendo ciertas pautas normativas hasta llegar a una sentencia.	1. Su fin último es la realización legítima de un acto, conforme a los principios dispositivos establecidos <i>ex lege</i> .
2. En su instrumentación se requiere la existencia de intereses encontrados entre las partes que intervienen.	2. Su instrumentación requiere únicamente la existencia de un presupuesto legal cuya aplicación no requiere, en primera instancia, la intervención de un órgano jurisdiccional.
3. Se promueve, necesariamente ante un órgano jurisdiccional que tiene la obligación de resolver el fondo del asunto conforme a derecho.	3. Puede promoverse por o ante una autoridad facultada para tales efectos por la ley positiva. Su dictamen final no es una sentencia sino, en todo caso, una resolución.

Por su propia naturaleza y características, el procedimiento es el medio *ad hoc* de que el Estado puede valerse para la aplicación de actos y sanciones administrativas a los gobernados, siempre que éstos incurran en alguno de los presupuestos legales establecidos en la Ley.

Atendiendo a lo anterior, el Doctor Acosta Romero define al procedimiento administrativo como: "...el conjunto de actos señalados en la ley, para la producción del acto administrativo (procedimiento previo), así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas..."<sup>66</sup>

Siguiendo la exposición doctrinaria del jurista Acosta Romero sobre el procedimiento administrativo, encontramos como sus principales características, las siguientes:

*a) Actuación de oficio:*

Tanto el Estado como los particulares pueden iniciar un procedimiento sin que exista un estado de *litis abierta*. El conflicto jurisdiccional no es requisito para que inicie el procedimiento administrativo. Contrariamente a lo que sucede en el proceso jurisdiccional, quienes solicitan la ejecución de un acto administrativo actúan oficiosamente, es decir, se trata de un conjunto de actos de carácter *inquisitivo*.

*b) Forma escrita:*

---

<sup>66</sup> *Idem.*, p. 689.

En casi todos los sistemas jurídicos contemporáneos, la *formalidad escrita* del procedimiento en cada una de sus fases constitutivas es requisito *sine qua non*, toda vez que a través de ésta se apega a la legalidad. En nuestro país, la forma escrita es un elemento imprescindible por encontrarse así asentado en la Constitución General.

*c) Rapidez de procedimientos y técnicas:*

El procedimiento administrativo debe instrumentarse de tal manera que se eviten las dilaciones excesivas que suelen darse en los procesos jurisdiccionales. En este sentido, hay que puntualizar que de la celeridad procedimental dependerá en gran medida la preservación de la esfera de derechos subjetivos de los gobernados, cuando el Estado haya incoado una causa en su perjuicio.

*d) Actuación bajo el principio de legalidad*

El procedimiento administrativo debe, en todo caso encontrarse fundado y motivado; es decir, su instrumentación debe darse en el marco de la ley. En un Estado de Derecho, este procedimiento no puede sujetarse a la aplicación de la voluntad arbitraria del Estado ya que en ese caso carecerá de validez. Este principio se encuentra claramente consagrado en el capítulo de garantías individuales de nuestra Carta Magna.

*e) Rapidez y claridad de las resoluciones*

Debido a la simplificación y flexibilidad procedimental propios del procedimiento administrativo, la emisión de las resoluciones por parte

de la autoridad encargada debe darse también con rapidez para evitar que éste, resulte oneroso bien para los gobernados o para el propio Estado. Otro elemento importante, no contemplado por el Doctor Acosta Romero es precisamente la claridad que debe revestir las resoluciones de la autoridad administrativa: éstas deben expresar en términos sencillos las prestaciones que debe cumplir o los actos jurídicos a realizar, sin caer en excesivos formulismos técnicos que se presten a interpretaciones ambiguas o inexactas.

Tomando en consideración la anterior aproximación al concepto de Procedimiento Administrativo se infiere que el contenido del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA] sería, en términos genéricos, *el conjunto de diligencias reguladas ex lege, tanto para efectuar en un marco de legitimidad las acciones tendientes a la aplicación de las disposiciones aduaneras, como a la aplicación de los actos y sanciones administrativas derivados de la violación, a cargo de los gobernados, de las normas positivas relativas al tráfico de mercancías y el despacho aduanero en perjuicio económico del Estado.*

Atendiendo a las peculiaridades regulatorias del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA] en nuestra legislación aduanera (arts. 150 al 155 de la Ley Aduanera), puede afirmarse que éste es un *procedimiento administrativo, efectuado posterior a la traba de un embargo precautorio de mercancías, iniciado y substanciado por la autoridad aduanera, cuya finalidad es determinar si la transacción en cuestión se encuentra afectada de ilegalidad y, en su caso, aplicar la sanción que corresponda conforme a la Ley (sanción económica que puede, según el caso ir desde la aplicación de multas hasta el decomiso de las mercancías, sin perjuicio de las*

*responsabilidades penales que podrían derivar del acto generador del procedimiento).*

Tras realizar una aproximación conceptual al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA], tanto en un plano genérico (de acuerdo a los elementos que la doctrina le atribuye), como atendiendo a las peculiaridades que, según nuestra legislación en la materia le corresponden analizaremos brevemente su naturaleza jurídica.

### **3.2. Naturaleza jurídica**

En el primer capítulo del presente trabajo ya hemos hecho referencia a la naturaleza jurídica del Derecho Aduanero y por ende, a su ubicación dentro del Derecho Público. Siguiendo el principio general que señala que "...las disposiciones adjetivas tienen indefectiblemente la misma naturaleza que las normas sustantivas que las originan..."<sup>67</sup>, puede inferirse con relativa facilidad que el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA] se ubica también dentro del Derecho Público. Lo anterior se reafirma en razón del objeto de dicho procedimiento enunciado tácitamente en nuestra legislación positiva en la materia.

El artículo 150 de la Ley Aduanera [LA], señala que el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA] tiene como presupuesto elemental el embargo precautorio de mercancías derivado de los siguientes actos generadores:

<sup>67</sup> Cfr. RECASÈNS SICHES, Luis. *Op. Cit.*, p. 290.

- a) El reconocimiento aduanero;
- b) El segundo reconocimiento;
- c) La verificación de mercancías en transporte; o,
- d) El ejercicio de las facultades de comprobación por parte de la autoridad aduanera.

A falta de mención expresa en la Ley, y considerando la finalidad que persiguen los actos anteriores, se infiere que *el objeto del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA] es precisamente, salvaguardar el interés jurídico del Estado ante la posible ocurrencia de hechos y actos que, al conculcar las disposiciones en materia aduanera, afecten el erario público federal.* De donde se deduce que la instrumentación jurídica del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA], tiene como fines últimos la protección de bienes jurídicos del interés general y la regulación adjetiva de relaciones entre el Estado y los gobernados, por lo que su ubicación como parte de la rama del Derecho Público es, a todas luces, incuestionable.

### **3.3. Instrumentación**

La doctrina mexicana en materia aduanera tampoco nos ofrece un panorama analítico de la instrumentación procedimental del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA], por lo que en las siguientes líneas, y de acuerdo a lo dispuesto tanto en la Ley Aduanera [LA] como en su Reglamento, ésta se plantea en las fases siguientes:



### 3.3.1. Iniciación

Como se ha mencionado en el apartado anterior, el presupuesto elemental del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA] es la traba de un embargo precautorio sobre mercancías objeto de una transacción de comercio exterior. Los supuestos específicos en los que las autoridades aduaneras pueden llevar a cabo tal embargo se encuentran contempladas en el artículo 151 de la Ley Aduanera [LA] y son, a grandes rasgos, las siguientes:

- a) Cuando las mercancías se introduzcan al territorio nacional por sitios no autorizados, o bien cuando las mercancías extranjeras en tránsito se desvíen de las rutas fiscales, o sean transportadas en medios diversos a los autorizados;
- b) Cuando las mercancías de importación o exportación estén sujetas a restricciones no arancelarias y éstas no se hubiesen cubierto oportunamente, o bien cuando existan cuotas compensatorias pendientes de cubrir;
- c) Cuando no se acredite la documentación aduanera correspondiente o cuando los requisitos para la introducción de mercancías a la franja fronteriza o al territorio nacional no se hubiesen cumplimentado conforme disponen las leyes en la materia;
- d) Cuando, en el curso del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, se detecten mercancías no declaradas o cuyo valor exceda en

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

90

más de un 10% al declarado en la documentación aduanera que ampara la mercancía;

- e) Cuando se introduzcan en el recinto fiscal vehículos de carga que transporten mercancías de importación sin el pedimento necesario para su despacho;
- f) Cuando el nombre del importador o proveedor impreso en la factura sea falso o inexistente, o el domicilio del mismo sea ilocalizable; o bien cuando la factura sea apócrifa;
- g) Cuando el valor declarado de las mercancías sea inferior en un 50% o más al correspondiente a mercancías idénticas o similares, salvo que se hayan otorgado las garantías correspondientes establecidas por la ley.

Tras el embargo que, reiteramos, puede realizarse tanto en el curso del reconocimiento aduanero, como en el segundo reconocimiento o en la inspección de mercancías en transporte, la autoridad aduanera puede actuar de dos formas:

- a) En el caso de que se haya detectado la omisión de contribuciones, la autoridad puede proceder oficiosamente a su determinación, sin necesidad de iniciar el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA]. En dicho supuesto, la autoridad debe levantar un acta circunstanciada de los hechos y daría a conocer al interesado, quien cuenta con 10 días para ofrecer pruebas a su favor. La resolución debe darse en un plazo no mayor a cuatro meses (art. 152 de la Ley Aduanera [LA]);

b) En cualesquiera de los supuestos revisados, la autoridad puede iniciar el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA].

El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA] inicia formalmente con el levantamiento del acta correspondiente por parte de la autoridad aduanera. Este documento debe, en términos del artículo 150 de la Ley Aduanera [LA], contener los siguientes elementos:

- a) Identificación de la autoridad que practica la diligencia;
- b) Hechos y circunstancias que motivan el inicio del procedimiento;
- c) Descripción, naturaleza y demás características de las mercancías;
- d) Toma de muestras de las mercancías y demás elementos probatorios en que la autoridad aduanera base el inicio del procedimiento;
- e) La mención del plazo con que cuenta el interesado para presentar pruebas a su favor y para integrar los alegatos que correspondan (10 días hábiles a partir de aquél en que surte efectos la notificación).

Aunque el artículo 150 de la Ley Aduanera [LA] no lo previene, es también elemento primordial, de acuerdo con el artículo 16 de nuestra Constitucional Federal que el acta contenga los preceptos de derecho que funden y motiven el inicio del procedimiento.

Una vez levantada el acta de referencia, debe requerirse al interesado el nombramiento de dos testigos, así como el señalamiento

de un domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la circunscripción de competencia de la autoridad que inició el procedimiento. Sólo en el caso de que los interesados sean pasajeros, se aceptará que éstos señalen un domicilio fuera de dicha circunscripción, apercibiéndoles de que de resultar falso o illocalizable, las notificaciones subsecuentes se llevarán a cabo por estrados. Si los testigos asignados por el interesado no aceptasen fungir como tales, la designación recae en la autoridad aduanera.

### 3.3.2. Notificación

La fase de notificación, en el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA], se perfecciona con la entrega de copia del acta de inicio al interesado. Al respecto, el artículo 150 de la Ley Aduanera [LA] dispone textualmente en su párrafo tercero que el acta de inicio:

**"...deberá señalar que el interesado cuenta con un plazo de 10 días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación, a fin de ofrecer las pruebas y formular los alegatos que a su derecho convenga. La autoridad que levante el acta respectiva deberá entregar al interesado, en ése mismo acto, copia de inicio del procedimiento, momento en el cual se considerará notificado..."**

Cabe puntualizar al respecto que la notificación no se considera realizada, cuando la autoridad solicita al interesado el ofrecimiento de los testigos y del domicilio para oír y recibir notificaciones, sino

cuando se le hace *entrega real* de la copia del acta de inicio. Ha lugar a esta aclaración puesto que la estructura actual del artículo 150 de la Ley Aduanera [LA], puede prestarse a interpretaciones ambiguas en este sentido. La notificación, asimismo, marca el inicio de la fase de presentación de pruebas y alegatos.

### **3.3.3. Ofrecimiento de pruebas**

Tal y como se ha dicho, el interesado cuenta con un término de 10 días hábiles a partir de que la notificación surta efectos para presentar las pruebas y formular los alegatos que a su derecho convengan.

La Ley Aduanera [LA] no contiene normas específicas respecto a las pruebas, mas, en su artículo 153 prevé, para tal efecto, la aplicación supletoria de los artículos 123 y 130 del Código Fiscal de la Federación [CFF], que se refieren, a su vez al ofrecimiento y substanciación de las pruebas en los recursos administrativos opuestos contra resoluciones de las autoridades fiscales.

Como norma general, el art. 130 del Código Fiscal de la Federación [CFF], establece que: "...se admitirán toda clase de pruebas, excepto la testimonial y la de confesión de las autoridades mediante la absolución de posiciones [...] No se considerará comprendida en esta prohibición la petición de informes a las autoridades [...] respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos..."

Lo anterior abre la posibilidad de que el interesado presente a su favor todo tipo de pruebas instrumentales y documentales, así como periciales y presuncionales. En el caso de las pruebas documentales, puede darse el que el interesado no cuente con ellas por constar en un archivo o expediente al que no puede acceder; en dicho supuesto, la autoridad, a petición del propio interesado debe recabar las pruebas en los archivos correspondientes (art. 123 del Código Fiscal de la Federación [CFF]).

### **3.3.4. Alegatos**

Ni la Ley Aduanera [LA] ni el Código Fiscal de la Federación [CFF] disponen expresamente lo relativo a los alegatos, lo cual representa una notoria laguna en la instrumentación del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA]. Cabe observar únicamente y apegándonos a lo establecido en los principios generales del proceso, que éstos deben contener las razones que fundamentan el derecho del demandado y, en este caso, del interesado.

Las pruebas y alegatos deben presentarse en un mismo escrito ante la autoridad que inició el proceso. Este acto da fin a la fase de ofrecimiento de pruebas y marca el inicio de la correspondiente a la substanciación del procedimiento.

#### **3.3.4.1. Substanciación**

En el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA], la substanciación consiste únicamente en el desahogo de las pruebas

y de los alegatos, toda vez que la autoridad, tras llevar a cabo dichas diligencias, pasa, oficiosamente, a dictar la resolución definitiva sin que medie audiencia alguna con el interesado.

La presentación de las pruebas por parte del interesado, otorga los elementos necesarios para analizar objetivamente el fondo del asunto, es decir, se establece lo que en el proceso civil equivale a la *litis contestatio*. Las reglas generales para la valoración de las pruebas las podemos encontrar también en el artículo 130 del Código Fiscal de la Federación [CFF].

Este último numeral prevé que las pruebas que adquieren valor pleno son: "...la confesión expresa del recurrente, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos...", señalando, además, que los documentos públicos únicamente hacen prueba plena sobre los hechos en ellos consignados y no necesariamente sobre el fondo del asunto controvertido.

La valoración de las pruebas y de los alegatos, es el único elemento con el que cuentan las autoridades para substanciar el fondo del asunto, de ella depende el sentido que tome la resolución definitiva, como se verá en el siguiente inciso.

### **3.3.5. Resolución**

Las normas para la emisión de la resolución definitiva del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA] se encuentran contenidas en el artículo 153 de la Ley Aduanera [LA].

Esta resolución puede, obviamente, cobrar dos sentidos: absoluta o condenatoria para el interesado y puede ser provisional (cuando es dictada por alguna aduana) o definitiva (cuando es emitida o confirmada por la autoridad aduanera).

La resolución es absoluta cuando por las pruebas presentadas se acredite la estancia o la tenencia legal de las mercancías en el país; que el valor declarado de las mercancías se apegue a lo dispuesto por la Ley y en general, cuando desvirtúan plenamente las causas que dieron lugar al embargo precautorio. En tales casos, la resolución debe darse "inmediatamente" (como una grave omisión del legislador no se establece un plazo definido) al término de valoración de las pruebas y sus efectos son:

- a) La devolución de las mercancías al interesado (levantamiento del embargo);
- b) El retiro de toda sanción al sujeto absuelto.

La resolución es condenatoria cuando el interesado, con sus pruebas, no logra desvirtuar los hechos y circunstancias que motivaron el inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA]. En tal caso, dicha resolución debe determinar las contribuciones y cuotas compensatorias omitidas así como las sanciones correspondientes y debe emitirse en un plazo no mayor a cuatro meses contados desde el día en que surtió efectos la notificación inicial.

Cabe anotar que, aunque la resolución emitida por la autoridad fiscal tiene un carácter "definitivo", ésta es aún impugnabile, a elección del interesado mediante el recurso de revocación, interpuesto ante la

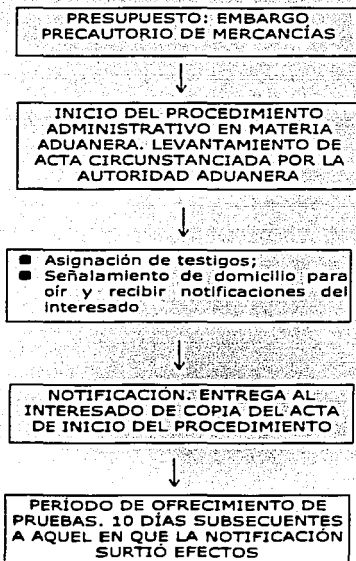


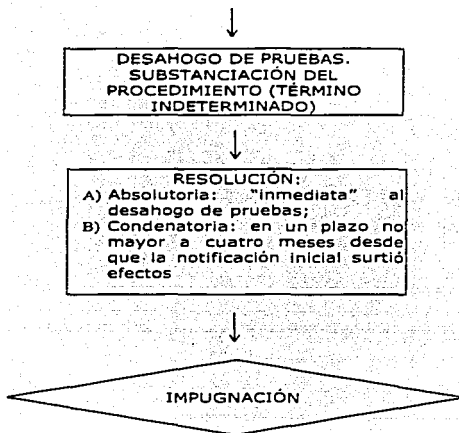
# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

97

propia autoridad aduanera, o bien por la vía contenciosa ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En ambos casos, los procedimientos legales suelen ser prolongados afectándose significativamente los intereses del afectado.

En términos generales, la instrumentación del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA], puede esquematizarse del modo siguiente:





### 3.4. Crítica

#### 3.4.1. Discrecionalidad e inequidad con que actúan las autoridades al aplicar el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA]

El análisis detallado de la instrumentación del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA], deja al descubierto varias inconsistencias legales, que, en la práctica, favorecen una aplicación arbitraria del mismo en perjuicio de los particulares que

realizan transacciones de comercio exterior. Entre estas inconsistencias, destacan las siguientes:

- a) *La multiplicidad de momentos en que puede aplicarse el embargo precautorio e iniciarse un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA];*

Como se ha expuesto reiteradamente, el embargo precautorio puede aplicarse en múltiples momentos:

- a) Durante el reconocimiento aduanero;
- b) Durante el segundo reconocimiento; y,
- c) En cualquier momento del trayecto de las mercancías por el territorio nacional.

Hemos hecho énfasis en ello, debido a que, bajo dicha instrumentación jurídica, el particular que realiza una transacción de comercio exterior, se ve expuesto a enfrentar varios Procedimientos Administrativos en Materia Aduanera [PAMA], tantos como los que la autoridad aduanera, en el ejercicio *excesivo* de sus facultades de comprobación considere necesarios.

Es claro que la finalidad del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA] es salvaguardar los intereses económicos del Estado y, sin embargo, el hecho de que un particular dedicado, bien consuetudinaria o esporádicamente al comercio internacional se vea expuesto a enfrentar varios procedimientos no deja de representar una práctica discrecional y de inequidad de la ley.

El hecho de que, posteriormente al reconocimiento aduanero y al segundo reconocimiento prevalezca la posibilidad de trabar un embargo precautorio, nos habla *per sé* de una marcada desconfianza del Estado respecto a dichos mecanismos de control del tráfico internacional, es decir, acepta tácitamente la posibilidad de que mercancías afectadas de algún tipo de ilegalidad logren traspasar las zonas fronterizas e internarse en el País, consecuentemente esa gran desconfianza es debido a que la prevalecen prácticas de corrupción que permiten la introducción y el tránsito ilegal de mercancías en el territorio nacional. El Estado, por ende, debiera comenzar por evitar dichas prácticas, de las cuales, gran cantidad de comerciantes no son partícipes, viéndose, sin embargo, afectados por la susceptibilidad de verse inmersos en un número indefinido de procedimientos administrativos que afectan substancialmente sus intereses.

En apego a la realidad nacional, lo que debiera hacerse es *acotar* jurídicamente las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras estableciendo un límite a la aplicación del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA]. Idóneamente, debiera establecerse que cada transacción de comercio internacional pudiese únicamente ser sometida a un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA], con lo que se evitaría no sólo la inequidad en la aplicación de dicho procedimiento, sino que se daría mayor celeridad al comercio exterior.

*b) La ambigüedad en los plazos concedidos a la autoridad para la valoración y el desahogo de las pruebas*

Puede observarse que uno de los principales problemas que afectan la celeridad del Procedimiento en Materia Aduanera [PAMA],

es precisamente la omisión, tanto en la Ley Aduanera [LA] como en su Reglamento de plazos específicos para la valoración de las pruebas por parte de la autoridad aduanera. La claridad con que la ley establece el plazo para que el interesado presente pruebas, contrasta con la inexistencia de un límite de tiempo para la substanciación del procedimiento. El que se establezca que la resolución definitiva debe emitirse en un plazo no mayor de cuatro meses, no resuelve el problema de la falta de celeridad en cuanto a la valoración de las pruebas.

En este sentido, resulta necesario reformar la Ley para que las autoridades aduaneras se apeguen a un plazo específico que de mayor rapidez al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA], bien sea la resolución absolutoria o condenatoria para el interesado.

*c) Existe también ambigüedad en lo relativo a las instancias que emiten las resoluciones del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA].*

En términos de lo dispuesto en el art. 153 párrafo 2º de la Ley Aduanera [LA], la aduana se encuentra facultada para emitir resoluciones provisionales que subsecuentemente deben ser ratificadas por las autoridades aduaneras. Estas resoluciones provisionales adquieren el carácter de definitivas sino sobreviene la emitida por la autoridad. De lo anterior deriva una notoria ambigüedad respecto a las instancias resolutorias del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA].

Aunque probablemente la intención del legislador fue dar mayor celeridad a la emisión de resoluciones absolutorias, a lo que en

realidad se da lugar es a una aplicación discrecional del procedimiento administrativo y a que prevalezcan lagunas cuando, por ejemplo la *resolución provisional* es absolutoria y la *definitiva* condenatoria. En este sentido, resulta necesario *unificar* el criterio de emisión de resoluciones lo cual podría subsanarse, como se verá más adelante, mediante la creación de un Tribunal Administrativo en materia Aduanera con unidades desconcentradas en los puntos geográficos torales para la actividad aduanera.

#### **3.4.2. Respecto a los intereses de los particulares que efectúan transacciones de comercio internacional**

Quando, a principios de los noventa se hacían los preparativos para la adhesión de nuestro país al bloque comercial de América del Norte, el discurso político manejaba reiteradamente la necesidad de *desreglar* ciertos rubros de la actividad económica para que nuestro país obtuviera mejores condiciones competitivas y se favoreciera el libre intercambio de mercancías. En este contexto, se instrumentó la nueva legislación aduanera y de comercio exterior.

Sin embargo, debido a la prevalencia de instrumentaciones jurídicas obsoletas e inequitativas como la que detenta el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA] en la actualidad, los sectores importador y exportador de nuestro país, no sólo tienen que enfrentar las difíciles implicaciones de estar inmersos en un bloque internacional a todas luces disímétrico, sino que tienen que afrontar, además, los múltiples excesos en el ejercicio de la autoridad por parte de la Administración General de Aduanas.

De poco sirve la desgravación arancelaria si el Estado mexicano sigue atentando contra los intereses de los importadores y los exportadores mexicanos y extranjeros a través del ejercicio excesivo de las facultades de comprobación por parte de las autoridades aduaneras que la mayor parte de las veces significa graves perjuicios económicos para los particulares.

Se requiere, en este sentido un reajuste legal, tanto del ejercicio de las multicitadas facultades de comprobación, como de las instituciones encargadas de aplicar el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA], sin que ello implique una apología de la ilegalidad. Tanto la acotación jurídica respecto a la aplicación del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA], como la unificación de sus instancias resolutorias, son elementos torales para que éste procedimiento se encuentre dotado de mayor certeza y equidad para los gobernados. Estos son algunos de los argumentos principales que sustentan las propuestas centrales del presente trabajo de Investigación.

## CAPÍTULO 4

### PERSPECTIVAS Y PROPUESTAS

#### 4.1. Consideraciones generales

Tal y como se ha revisado a lo largo de los anteriores capítulos, el objetivo esencial del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera PAMA es la salvaguardia de los intereses jurídicos del Estado, ante la ocurrencia de irregularidades (de acción o de omisión, voluntarias o involuntarias) cometidas por los particulares al realizar transacciones de comercio exterior. Atendiendo a la dinámica actual de dicha actividad (el comercio exterior), puede afirmarse, sin lugar a dudas, que el objetivo central del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA] se encuentra plenamente justificado, toda vez que sería inconcebible -cuando menos mientras persistan los aranceles aduaneros- que el tráfico internacional de mercancías se realice al libre arbitrio de los particulares, sin que existieren mecanismos legales *ex profeso* para detectar y sancionar aquellas prácticas que pudieran afectar al erario, cuya situación, como es consabido, es casi siempre precaria.

Sin embargo, el hecho de que el objeto esencial del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA] se encuentre plenamente justificado, no significa que deba prevalecer la serie de inequidades y dilaciones a las que nos hemos referido en el capítulo precedente.



Resulta tan grave la multiplicidad de momentos de aplicación del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA], como las imprecisiones y lagunas jurídicas relativas al ofrecimiento de pruebas y a la instancia de resolución del procedimiento, debido a que dichas inconsistencias, en su conjunto, atentan gravemente, tanto contra los intereses de los gobernados, como contra el sentido que impregna el proceso de apertura comercial, en boga en nuestro país.

Ante las problemáticas descritas, y en razón de que éstas derivan, fundamentalmente, de la aplicación del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA] (parte adjetiva) y no de sus objetivos (parte sustantiva), resulta necesario realizar ajustes a la Ley Aduanera que pongan fin a las inequidades y ambigüedades que prevalecen *ex lege*.

#### **4.2. Justificación de la propuesta**

La actividad aduanera es, como hemos dicho, uno de los ejes operativos del paradigma de la apertura comercial. Así lo reconocen y establecen las disposiciones contenidas en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio [GATT] hoy Organización Mundial de Comercio [OMC], uno de cuyos puntos fundamentales es precisamente la exigencia a los países suscritos de optimizar sus regímenes aduaneros para facilitar el tráfico internacional de mercancías. Esta misma necesidad es reconocida y aceptada por los países contratantes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte [TLCAN] que, dicho sea de paso, abarca el mercado internacional mayor del mundo.

La Ley Aduanera [LA] vigente es, en este sentido, producto de las necesidades del nuevo entorno económico internacional; la mayor parte de los autores coinciden en señalar que este nuevo Ordenamiento no sólo era necesario sino que representa, en los hechos, un avance substancial en el marco del proceso gradual de la "globalización" de la economía. Sin embargo, la práctica del comercio internacional indica que los objetivos de la Ley Aduanera [LA] serán inconclusos en tanto no se tomen en cuenta las multitudes inconsistencias en referencia al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA].

Las ambigüedades e inequidades que impregnan este procedimiento administrativo, provocan, es cierto, un perjuicio económico a los particulares por las dilaciones que suelen darse en el tráfico de las mercancías; mas no hay que perder de vista que este perjuicio se hace extensivo, en el mediano y largo plazo, al Estado mismo, puesto que la falta de **certeza y seguridad jurídica** son, las más de las veces factores que desmotivan el comercio exterior en detrimento general de la economía del país.

Por tanto, toda reforma legislativa que se introduzca con el fin de dotar al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA] de mayor equidad y celeridad reduciendo el margen para que las autoridades aduaneras actúen de forma discrecional se justifica tanto por **técnica jurídica** (al suplirse las lagunas e ineficacias de la ley) como por **utilidad social y económica**, al eliminarse barreras de tipo burocrático y aumentar la seguridad jurídica al comercio exterior.

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

107

Concretamente, las reformas que se proponen, se refieren a los artículos y aspectos que se relacionan en la siguiente Tabla:

<b>ARTICULO QUE SE PROPONE REFORMAR</b>	<b>OBJETIVO(S) DE LA REFORMA</b>	<b>ASPECTOS ESPECIFICOS DE LA REFORMA</b>
150 de la Ley Aduanera	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evitar que un embarque de mercancías sea sujeto a dos o más embargos precautorios por parte de la autoridad aduanera;</li> <li>• Dar mayor celeridad al tráfico internacional de mercancías</li> </ul>	⇒ Mención específica de que las mercancías en transporte sólo pueden originar el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA] en una ocasión.
153 de la Ley Aduanera	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dar mayor celeridad a la substanciación del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA];</li> <li>• Evitar ambigüedades en cuanto a la autoridad que dicta la resolución del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA]</li> </ul>	⇒ Suprimir la facultad de las Aduanas para dictar resoluciones; eliminando, por tanto, la figura de las resoluciones provisionales; ⇒ Reducción del plazo máximo para dictar resolución a 30 días naturales
179 del Reglamento de la Ley Aduanera	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evitar ambigüedades en cuanto a la instancia que dicta las resoluciones del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA];</li> <li>• Dar mayor celeridad a la substanciación del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA]</li> </ul>	⇒ Suprimir la facultad de la Aduana para dictar resoluciones provisionales (debiéndose turnar de inmediato las actas levantadas, a la autoridad aduanera (la Administración General de Aduanas [AGA])

Una vez contemplados y justificados los elementos anteriores, pasamos al planteamiento concreto de las propuestas de reformas legislativas.

**4.3. Reformas que se proponen a los artículos 150 y 153 de la Ley Aduanera y a las disposiciones correlativas del Reglamento de la Ley Aduanera**

■ *Propuesta de reforma al artículo 150 de la Ley Aduanera*

Con la finalidad de establecer el principio de que el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA] sólo pueda instrumentarse por una sola ocasión, se propone que el texto reformado de dicho párrafo constituya el artículo 150 y que los actuales párrafos segundo, tercero y cuarto se integren como el artículo 150 BIS.

Con fines ilustrativos, la propuesta se presenta en la columna derecha de la siguiente tabla (el texto en vigor se transcribe, textual en la columna izquierda):

<b>TEXTO VIGENTE</b>	<b>TEXTO PROPUESTO</b>
ART. 150. Las autoridades aduaneras levantarán el acta de inicio de procedimiento administrativo en materia aduanera, cuando con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento, de la verificación de mercancías en transporte o por el ejercicio de las facultades de comprobación, embarguen precautoriamente	ART. 150. La aduana levantará el acta de inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera, cuando se embarguen precautoriamente mercancías en <b>alguno</b> de los siguientes momentos o supuestos:  I. Reconocimiento aduanero; II. Segundo reconocimiento; III. Verificación de mercancías en

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

109

<p>mercancías en los términos previstos por esta Ley</p>	<p>transporte; o</p> <p>IV. El ejercicio de las facultades de comprobación de la autoridad aduanera</p> <p><b>Las mercancías que hayan sido sujetas, por una vez, al procedimiento administrativo en materia aduanera no podrán serlo de nuevo en otro procedimiento.</b></p>
--	---

Puesto que la anterior reforma, da fin a la ambigüedad respecto a la Instancia que levanta el acta de inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA] (se establece que esta es, en todo caso, la aduana) se propone una adición al último párrafo del "nuevo" artículo 150 BIS, que especifique el plazo con que cuenta la aduana para turnar a la autoridad aduanera (la Administración General de Aduanas [AGA] de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]) el acta previamente instrumentada, esto se ilustra en la siguiente tabla:

<b>TEXTO VIGENTE (Párrafos 2º, 3º y 4º del artículo 150)</b>	<b>TEXTO PROPUESTO (art. 150 BIS)</b>
<p>En dicha acta se deberá hacer constar:</p> <p>I. La identificación de la autoridad que practica la diligencia;</p> <p>II. Los hechos y circunstancias que motivan el inicio del procedimiento;</p>	<p>Artículo 150-Bis.- <b>El acta por la que se inicie un procedimiento administrativo en materia aduanera debe hacer constar:</b></p> <p>I. La identificación de la autoridad</p>

## TESIS CON FALLA DE ORIGEN

110

- III. La descripción, naturaleza y demás características de las mercancías; y
- IV. La toma de muestras de las mercancías, en su caso, y otros elementos probatorios necesarios para dictar la resolución correspondiente.

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

Dicha acta deberá señalar que el interesado cuenta con un plazo de diez días hábiles contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación, a fin de ofrecer las pruebas y formular los alegatos que a su derecho convenga. La autoridad que levante el acta respectiva deberá entregar al interesado en ese mismo acto, copia del acta de inicio del procedimiento, momento en el cual se

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

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

Dicha acta deberá señalar que el interesado cuenta con un plazo de diez días hábiles contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación, a fin de ofrecer las pruebas y formular los alegatos que a su derecho convenga ante la autoridad aduanera

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

111

<p>considerará notificado.</p>	<p><b>competente.</b> La autoridad que levante el acta respectiva deberá entregar al interesado en ese mismo acto, copia del acta de inicio del procedimiento, momento en el cual se considerará notificado. <b>La aduana debe remitir el acta de inicio del procedimiento administrativo, con todos sus elementos, a la autoridad aduanera competente, a más tardar el día hábil siguiente a aquél en que se dio por notificado al interesado de dicha acta.</b></p>
--------------------------------	---

■ *Propuesta de reforma al artículo 153 de la Ley Aduanera*

Al igual que en el artículo 150 de la Ley Aduanera [LA] (ya revisado), en el 153 persiste el "juego gramatical" que confunde a las Aduanas, con la autoridad aduanera. Este artículo prevé la perniciosa figura de las resoluciones provisionales dictadas por la aduana que pueden, según el caso, llegar a ser modificadas por la autoridad competente en un plazo no mayor a cuatro meses desde que ésta se dicta. Esto no sólo abre el camino a una dilación innecesaria del procedimiento sino que implica que los particulares permanezcan en una de inseguridad jurídica. La reforma propuesta versa en los párrafos 1º, 2º, 3º y 4º de ése artículo, y es la siguiente:

<b>TEXTO VIGENTE</b>	<b>TEXTO PROPUESTO</b>
<p>Art. 153.- El interesado deberá ofrecer, por escrito, las pruebas y alegatos que a su derecho convengan ante la autoridad aduanera que hubiera levantado el acta a</p>	<p>Art. 153.- El interesado deberá ofrecer, por escrito, las pruebas y alegatos que a su derecho convengan <b>ante la autoridad aduanera competente en la</b></p>

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

112

que se refiere el artículo 150 de esta Ley, dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de dicha acta. El ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas se hará de conformidad con lo dispuesto por los artículos 123 y 130 del Código Fiscal de la Federación.

Quando el interesado presente pruebas documentales que acrediten la legal estancia o tenencia de las mercancías en el país; desvirtúen los supuestos por los cuales fueron objeto de embargo precautorio, o acrediten que el valor declarado fue determinado de conformidad con el Título III, Capítulo III, Sección Primera de esta Ley, en los casos a que se refiere el artículo 151 fracción VII de esta Ley, la autoridad que levantó el acta a que se refiere el artículo 150 de esta Ley, dictará de inmediato la resolución, sin que en estos casos se impongan sanciones ni se esté obligado al pago de gastos de ejecución; de existir mercancías embargadas se ordenará su devolución. Cuando la resolución mencionada se dicte por una aduana, la misma tendrá el carácter de provisional, en cuyo caso las autoridades aduaneras podrán dictar la resolución definitiva, en un plazo que no excederá de cuatro meses, a partir de la resolución provisional; de no emitirse la resolución definitiva, la provisional tendrá tal carácter.

**circunscripción territorial** dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de dicha acta. El ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas se hará de conformidad con lo dispuesto por los artículos 123 y 130 del Código Fiscal de la Federación.

Quando el interesado presente pruebas documentales que acrediten la legal estancia o tenencia de las mercancías en el país; desvirtúen los supuestos por los cuales fueron objeto de embargo precautorio, o acrediten que el valor declarado fue determinado de conformidad con el Título III, Capítulo III, Sección Primera de esta Ley, en los casos a que se refiere el artículo 151 fracción VII de esta Ley, **la autoridad aduanera competente en la circunscripción de que se trate dictará dentro de un plazo de cinco días, contados a partir del día siguiente de la recepción de pruebas y alegatos, resolución definitiva, sin que en estos casos se impongan sanciones ni se esté obligado al pago de gastos de ejecución; de existir mercancías embargadas se ordenará su devolución el mismo día en que se dicte la resolución. Esta resolución tendrá, en todo caso, el carácter de definitiva.**

En los casos en que el interesado no desvirtúe mediante pruebas documentales los hechos y circunstancias que motivaron el inicio del procedimiento, así como



En los casos en que el interesado no desvirtúe mediante pruebas documentales los hechos y circunstancias que motivaron el inicio del procedimiento, así como cuando ofrezca pruebas distintas, las autoridades aduaneras dictarán resolución determinando, en su caso, las contribuciones y las cuotas compensatorias omitidas, e imponiendo las sanciones que procedan, en un plazo que no excederá de cuatro meses a partir de la fecha en que se levantó el acta a que se refiere el artículo 150 de esta Ley...

cuando ofrezca pruebas distintas, las autoridades aduaneras dictarán resolución determinando, en su caso, las contribuciones y las cuotas compensatorias omitidas, e imponiendo las sanciones que procedan, **en un plazo que no excederá de treinta días** a partir de la fecha en que se levantó el acta a que se refiere el artículo 150 de esta Ley...

En virtud de la reforma propuesta, se daría fin a los excesivos y ambiguos plazos de resolución, proveyéndose los elementos necesarios para dar celeridad al procedimiento de devolución de mercancías embargadas. Asimismo, se daría mayor certeza y seguridad jurídica al particular, aún en el caso de que la resolución del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera PAMA se diese en sentido contrario a sus intereses (tendría la posibilidad de impugnarla en plazos muchos más breves).

- Propuesta de reforma al artículo 179 del Reglamento de la Ley Aduanera

El artículo 179 del Reglamento de la Ley Aduanera hace referencia a los plazos con que cuenta la aduana para dictar resolución provisional absolutoria, o en su caso, para turnar el acta a la autoridad competente. Puesto que estos aspectos han sido ya resueltos en las propuestas anteriores, consideramos que el texto de

este numeral debería quedar del modo que se ilustra en la siguiente tabla:

<b>TEXTO VIGENTE</b>	<b>TEXTO PROPUESTO</b>
<p>Art. 179.- La aduana que levante el acta a que se refiere el artículo 150 de la Ley, deberá dictar la resolución provisional absoluta o, en su caso, remitir dicha acta a la autoridad aduanera competente para dictar la resolución definitiva, en un plazo de cinco días contados a partir del vencimiento del término para el ofrecimiento de pruebas y alegatos por parte del interesado.</p>	<p>Art. 179.- <b>La aduana que levante el acta a que se refiere el artículo 150 de la Ley deberá remitirla, a más tardar el siguiente día hábil, a la autoridad aduanera competente en la circunscripción de que se trate.</b></p>

#### **4.4. Alcances y ventajas de la propuesta**

Las propuestas de reformas legislativas incluidas en el presente trabajo se originan, precisamente en la práctica consuetudinaria del comercio exterior. Su fundamento práctico se encuentra, justamente, en el hecho de que la deficiente instrumentación del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA], es un problema cotidiano al que se enfrentan los importadores y los exportadores, mexicanos y extranjeros.

Tal y como se ha dicho de forma reiterada, la instrumentación actual del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA]

tiende a desfasar las transacciones internacionales, puesto que es hecho común que quienes introducen mercancías al país, sufran un auténtico *via crucis* antes de que éstas lleguen a su destino final y puedan comercializarse; los elementos adversos son, básicamente:

- a) La multiplicidad de momentos en que puede iniciarse el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA];
- b) La ambigüedad en cuanto al concepto de "autoridad aduanera", que favorece la toma de medidas arbitrarias por parte de las aduanas y de forma indirecta allenta la corrupción;
- c) Los excesivos plazos que establece la ley para la resolución de estos procedimientos.

Las propuestas de reforma presentadas atienden, en efecto estos tres aspectos trascendentales. Su elevación al rango de ley implicaría no sólo una mayor celeridad en la resolución del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA], sino, además, un incremento substancial de la seguridad jurídica que, como hemos dicho, es elemento imprescindible para alentar la inversión extranjera que tanto necesita nuestro país.

Sin embargo, aún con las reformas, prevalecería la posibilidad (si bien en un margen mucho menor) de que la autoridad aduanera siguiera actuando de forma discrecional. Aunque para tales efectos, múltiples autores como don Máximo Carvajal Contreras señalan como solución la creación un Tribunal Administrativo Aduanero, consideramos que, ni siquiera esa medida podría evitar que existiese cierto margen de discrecionalidad, por estar inmersos en la materia, los intereses económicos de la Federación.

Con relación a lo anterior, cabe anotar que, en el marco del *Primer Congreso Nacional de Doctores en Derecho* celebrado en la Ciudad de Aguascalientes a mediados del presente año 2002, un grupo de connotados juristas, entre ellos el Doctor Miguel Acosta Romero, coincidieron en la idea de que los Tribunales Administrativos no ofrecen soluciones claras ni eficaces en cuanto a la impartición de justicia debido, fundamentalmente a los siguientes factores:

- a) Aunque bajo distintos ropajes, detentan, en menor o mayor grado, una supeditación al Poder Ejecutivo, por lo que es común que actúen de forma tendenciosa para proteger los intereses económicos del Estado;
- b) Están sumamente burocratizados por lo que su funcionamiento resulta muy oneroso para el erario;
- c) No cuentan con un Consejo de la Judicatura por lo que la preparación del personal que en ellos labora suele ser deficiente en perjuicio de las partes involucradas;
- d) Es práctica común que, tanto por la incapacidad del personal, como por su supeditación al Ejecutivo, no resuelvan los procesos con la celeridad requerida.

Por los anteriores factores, se infiere que si se creara un Tribunal Aduanero, éste debería estar adscrito al Poder Judicial. Si bien es cierto que la creación de un Tribunal Aduanero del Poder Judicial Federal se presenta como una alternativa viable para dotar al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA] de una mayor imparcialidad, también lo es que su institucionalización sería un proceso tardado por lo que resulta idónea la instrumentación jurídica de medidas como las propuestas en el presente trabajo, puesto que estas permitirían observar resultados en el corto plazo.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

117

Las propuestas presentadas son, en sí, un contrapeso al actuar arbitrario y comúnmente negligente de las autoridades aduaneras; tienden a incrementar la seguridad jurídica y dan al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA], un mayor apego a las garantías contempladas en nuestra Carta Magna. Consideramos, por tanto, que el alcance de dichas reformas sería amplio precisamente por contar tanto con una estructura apegada a la Constitución como con un fundamento práctico.

## CONCLUSIONES

PRIMERA. Consideramos que el Derecho Aduanero es un conjunto de normas cuyo objeto es regular el tráfico internacional de mercancías, de los hechos y actos que se deriven del despacho aduanero. Por tanto, el objeto esencial del Derecho Aduanero es mantener el equilibrio y la armonía entre el Estado y los gobernados comprometidos con sus actos en el comercio exterior;

SEGUNDA. Consideramos que el Derecho Aduanero surge y se desarrolla por la necesidad del intercambio comercial entre las naciones, constituyéndose en la principal herramienta para garantizar legalidad y certeza a esta actividad. En nuestro país, como eje rector del intercambio comercial, se consolida como una rama autónoma del derecho y su importancia crece gradualmente como el comercio exterior se consolida creciente y fundamental para la economía del país;

TERCERA. Creemos que la entrada plena de nuestro país al modelo de apertura comercial, con la suscripción de Acuerdos multilaterales de gran magnitud, como el Acuerdo General de Aranceles y Comercio [GATT], hoy Organización Mundial de Comercio [OMC] y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte [TLCAN], ha traído consigo una serie de retos estructurales para el Derecho Aduanero. Lo anterior en razón de que tales Acuerdos exigen la existencia de legislaciones aduaneras compatibles, flexibles y

funcionales que agilicen el intercambio de mercancías y de servicios entre los "socios comerciales";

CUARTA.- Establecemos que bajo este contexto se promulgó la Ley Aduanera vigente que viene a actualizar y pormenorizar gran cantidad de instituciones en beneficio directo del comercio exterior. Sin embargo, la deficiencia en algunas de las figuras que regula (como lo es, en este caso el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera [PAMA]), se opone directamente al sentido de libre concurrencia internacional promulgado en los Acuerdos multilaterales, proponemos que ésta tenga cambios estructurales y substanciales en cuanto a su técnica de aplicación y los términos para substanciarse, y así represente, este procedimiento, una figura jurídica equitativa y expedita, ajustándose a un marco de seguridad y legalidad;

QUINTA. Establecemos que el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera puede definirse como el conjunto de actos por el que el Estado, a través de la autoridad aduanera, garantiza el interés fiscal en los actos de comercio exterior partiendo de la presunción de que éstas se encuentran afectadas de algún tipo de irregularidad;

SEXTA. Consideramos que el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera es el medio óptimo con que cuenta la autoridad aduanera para la aplicación de actos y sanciones administrativas a los gobernados, traducida en una función de vigilar y hacer observar debidamente la Ley Aduanera, por lo que, sus principales características están:

- a) La autoridad aduanera lo inicia sin que exista una litis, posterior a la traba de un embargo precautorio, su actuación es oficiosa;

- b) Es iniciado y substanciado por la autoridad aduanera;
- c) Su objeto y finalidad es determinar si la transacción de comercio exterior se encuentra afectada de ilegalidad.

Proponemos que este procedimiento administrativo para que sea efectivo, se instrumente de tal manera que se eviten dilaciones, se actué siempre bajo un principio de legalidad, esto es, que el acto de la autoridad este fundado y motivado, y las resoluciones sean claras, expresadas en términos sencillos sin caer en excesivos formulismos técnicos y su interpretación no sea ambigua o inexacta, pues de ello dependerá en gran medida de la preservación de los derechos subjetivos de los gobernados;

SÉPTIMA. Consideramos que a pesar de que la existencia del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera se encuentra plenamente justificada, lo que no resulta válido es que éste se instrumente en condiciones de inequidad para los particulares que realizan las citadas transacciones. La legislación vigente en la materia tiene varias inconsistencias substanciales, que en la práctica favorecen una aplicación arbitraria del mismo, en perjuicio de los particulares, al respecto como son:

- a) Una multiplicidad de momentos en que puede iniciarse dicho procedimiento (un embarque de mercancías puede ser sujeto a varias instrumentaciones del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera en perjuicio directo de los particulares);
- b) Una gran ambigüedad respecto a la instancia que debe substanciar y resolver el procedimiento, lo que deriva, comúnmente en la intervención arbitraria de las aduanas y, también frecuentemente en prácticas de corrupción;



- c) Una marcada falta de precisión en relación con el término para dictar resolución, esto por un lado, por otro tiene un excesivo plazo para resolver; y
- d) Una duplicidad en las resoluciones, dictando provisionales y definitivas, las primeras que no hacen otra cosa que dar incertidumbre jurídica al particular, pues no resuelven el asunto de fondo.

OCTAVA. Consideramos que la autoridad aduanera en el ejercicio de sus facultades de comprobación, aunado a la multiplicidad de momentos para iniciar el procedimiento administrativo aduanero, actúa excesiva y arbitraria aplicándolo de manera discrecional; por lo que proponemos la reforma legislativa del artículo 150 de la Ley Aduanera, en el sentido que introduzca el principio de que el procedimiento administrativo pueda aplicarse sólo una vez a las mismas mercancías, esto es, **las mercancías que hayan sido sujetas, por una vez, al procedimiento administrativo en materia aduanera no podrán serlo de nuevo en otro procedimiento.**

De esta manera pretendemos limitar la discrecionalidad con que la autoridad aduanera actúa, no quedando su aplicación a su criterio o arbitrio;

NOVENA. Consideramos que para resolver la ambigüedad respecto a la instancia que deberá substanciar y resolver el procedimiento administrativo aduanero, proponemos la reforma legislativa del artículo 150 de la Ley Aduanera, ya sea que se inserte como un párrafo más de éste precepto o se quede consignado como párrafo del artículo *150-BIS* que **la aduana debe remitir el acta de inicio del procedimiento administrativo, con todos sus elementos, a**

**la autoridad competente, a más tardar el día hábil siguiente a aquél en que se dio por notificado al interesado de dicha acta.**

Con lo anterior la autoridad aduanera, en este caso la Aduana, sólo podrá levantar el acta de inicio del procedimiento pero no substanciarlo, ni mucho menos emitir resolución alguna. Esto quiere decir que la substanciación del procedimiento será imparcial, entendido de otra forma, no se juntarán dos categorías en una sola persona la de juez y parte donde la autoridad de la Aduana inicia el procedimiento y ella misma resuelva, así podemos contar que la resolución será siempre apegada a los principios de seguridad y legalidad;

DÉCIMA. Consideramos que para resolver la problemática relativa al término para dictar resoluciones que contempla nuestra legislación actual, proponemos la reforma legislativa del artículo 153 de la Ley Aduanera, en el sentido que será la **autoridad competente quién dicte resolución definitiva dentro de un plazo de cinco días contados a partir del día siguiente de la recepción de pruebas y alegatos**, lo anterior en concordancia con la propuesta de reforma del artículo 150 (150-BIS), de igual manera reducir el tiempo en los casos en que el interesado no desvirtuó con documentales los hechos y circunstancias que motivaron el inicio del procedimiento ó cuando haya ofrecido pruebas distintas, la autoridad aduanera competente emitirá resolución definitiva **en un plazo que no excederá de treinta días** contados a partir que se levanto el acta de inicio del procedimiento.

Con dichas medidas el procedimiento administrativo aduanero en gran medida queda substancialmente reducido en su instrumentación, lo cual se traduce en una seguridad jurídica, siendo más expedito y

equitativo para el gobernado, evitando dilaciones innecesarias, en beneficio tanto de los particulares como del país en general;

**DÉCIMA PRIMERA.** Consideramos que con las propuestas señaladas con anterioridad no tienen ya razón de ser, los plazos con que cuenta la aduana para dictar resolución provisional absolutoria o en su caso turnar el acta a la autoridad competente, por lo que proponemos la reforma legislativa del artículo 179 del Reglamento de la Ley Aduanera donde **la aduana que levante el acta de inicio del procedimiento remita el acta circunstanciada el día hábil siguiente a la autoridad competente dentro de su circunscripción.**

**DÉCIMA SEGUNDA.** Consideramos que la actual aplicación e instrumentación del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera es un problema cotidiano al que se enfrentan los importadores y exportadores, en general todos aquellos con actividad comercial internacional, lo que origina una gran desmotivación, puesto que, es un hecho común que estos particulares sufran un auténtico *vía crucis* antes de que sus mercancías lleguen a su destino final y aún ya en éste o antes de comercializarse, trayendo con esto una aparejada inseguridad e incertidumbre que, por la multiplicidad de momentos puedan ser sujetas a embargo y a un procedimiento administrativo por el "justificado" ejercicio de sus facultades de comprobación de la autoridad aduanera.

**DÉCIMA TERCERA.** Consideramos también que para dotar al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera de una mayor imparcialidad, sería la creación del Tribunal Aduanero adscrito al Poder Judicial Federal, como una solución viable y alterna, pero su

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

124

institucionalización sería un proceso tardado, por lo que resulta idónea instrumentar medidas como las propuestas en el presente trabajo, de este modo se observarían resultados a corto plazo.

DÉCIMA CUARTA. Consideramos que las propuestas presentadas son, en sí, un contrapeso al actuar discrecional, arbitrario y comúnmente negligente de las autoridades aduaneras, ya que tienden a incrementar la seguridad jurídica dando al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera un mayor apego a las garantías contempladas en nuestra Carta Magna.

## BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, México, 2000
2. ACOSTA ROMERO, Miguel (coord.) Memoria del Primer Congreso Nacional de Doctores en Derecho, UNAM, México, 2002
3. BORJA SORIANO, Manuel. Teoría General de las Obligaciones, Edit. Porrúa, México, 1984
4. ARTEAGA NAVA, Ellsur. Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Harla, México, 2000
5. BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales, Edit. Porrúa, México, 1982
6. CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Derecho Aduanero, Edit. Porrúa, México, 1999
7. CASTILLO LARRAÑAGA, José. Instituciones de Derecho Procesal Civil, Edit. Porrúa, México, 1986
8. CHIOVENDA, Guiseppe. Instituciones de Derecho Procesal Civil, Edit. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1961
9. DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho, Edit. Porrúa, México, 1980
10. DAMM ARNAL, Arturo. Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Edit. EDAMEX, México, 1997
11. FERNÁNDEZ LALANNE, Pedro. Derecho Aduanero, Edit. De Palma, Buenos Aires, 1979
12. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al estudio del Derecho, Edit. Porrúa, México, 1980

13. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, México, 2000
14. GARZA, Sergio Francisco de la. Derecho Financiero Público, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1995
15. MOTO SALAZAR, Efraín. Elementos de Derecho, Edit. Porrúa, México, 2000
16. PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Diccionario para juristas, Edit. Mayo, México, 1981
17. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Secretaría de Gobernación, México, 1990
18. RECASÉNS SICHES, Luis. Introducción al Estudio del Derecho, Edit. Porrúa, México, 1997
19. RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal Mexicano, Edit. Harla, México, 2000
20. ROHDE PONCE, Andrés. Derecho Aduanero Mexicano, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2000
21. SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano, Cárdenas Editor, México, 1994
22. SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL. TLCAN. Resumen, SECOFI, México, 1994
23. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, México, 2000
24. WITKER, Jorge. Derecho Tributario Aduanero, UNAM, México, 1995
25. WITKER, Jorge y Hernández, Laura. Régimen jurídico del comercio exterior en México, UNAM, México, 2000

## LEGISLACIONES

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Andrade, México, 2002
2. Código Fiscal de la Federación, Edit. Porrúa, México, 2002
3. Ley Aduanera, Ediciones ISEF, México, 2002
4. Ley de Comercio Exterior, Ediciones ISEF, México, 2002
5. Ley del Servicio de Administración Tributaria, Ediciones ISEF, México, 2002
6. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Edit. Porrúa, México, 2002
7. Reglamento de la Ley Aduanera, Ediciones ISEF, México, 2002
8. Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, Ediciones ISEF, México, 2002
9. Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP, México, 2002.