

315009

UNIVERSIDAD SALESIANA

INCORPORADA A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO
ESCUELA DE DERECHO



EL DERECHO ADUANERO EN RELACION A LAS
MODALIDADES DE LA IMPORTACION Y EXPORTACION
EN MEXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARIA DOLORES TREJO ORTEGA

ASESOR DE FONDO: LIC. MA. DE LOURDES ALVAREZ RODRIGUEZ

MEXICO, D. F.

2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

A DIOS:

Por permitirme llegar a esta etapa de mi vida, y estar siempre junto a mí en todo momento.

A MIS PADRES:

Esteban Trejo Cerón †

María Dolores Ortega Solís †

Quienes me dieron buen ejemplo, me inculcaron principios sólidos y me ofrecieron su apoyo incondicional. Esperando haber cumplido de la mejor forma posible, para ellos mi cariño y eterna gratitud.

A MIS MAESTROS:

Que con su ejemplo y enseñanzas, me impulsaron a superarme día con día.

AL LIC. JOSÉ GONZÁLEZ TORRES †

Por la confianza y apoyo brindados en el inicio de mi carrera y, por ser parte fundamental en mi formación, con cariño, admiración y respeto.

A LA LIC. LOURDES ÁLVAREZ RODRÍGUEZ (LULU):

Por darme su amistad y apoyo para la realización de este trabajo. Mi cariño y mi admiración.

A FRAY JOSÉ SALVADOR SANDI RUIZ O. DE M.:

Para Usted mi más sincero agradecimiento por el apoyo brindado, por sus oraciones y consejos para la realización de este trabajo.

A MIS HERMANAS:

Que han sido como unas madres para mí:

Ma. Guadalupe Trejo Ortega: Por el apoyo y amor que siempre me ha dado.

Margarita Trejo Ortega: Por la confianza y amor brindados.

Marcota Trejo Ortega: Por los consejos recibidos

A MIS HERMANOS:

Angeles, Miriam, Jorge, Yanira, Alfonso, Georgina

Por todos los momentos compartidos a lo largo de mi vida.

A LA FAMILIA PASCOE HERNÁNDEZ:

Que al cabo del camino me honraron con su amistad. Contribuyendo de una u otra forma para la realización de este trabajo.

AL LIC. RODOLFO PASCOE LIRA:

Para quien no habrá límites en la gratitud y reconocimiento.

A MI NOVIO RODOLFO FELIPE PASCOE HERNÁNDEZ:

Que con su amor, ayuda, ternura y comprensión supo estimularme para concluir el paso decisivo de mi carrera profesional. Gracias por estar a mi lado.

A MIS FAMILIARES:

Porque de diferentes formas me brindaron parte de su existencia.

Y en general a todas aquellas personas que directa o indirectamente contribuyeron enormemente para llegar a esta etapa tan importante en la vida de toda persona.

Gracias por creer en mí.

ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	I

CAPÍTULO I

EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y LEGAL EN MATERIA ADUANERA	2
1.1 Constitución de 1824	4
1.2 Constitución de 1857	10
1.3 Constitución de 1917	15
1.4 Legislación en Materia Aduanera	24
1.5 Tratados y Acuerdos Comerciales Internacionales	32

CAPÍTULO II

CONCEPTOS GENERALES EN MATERIA ADUANERA	39
2.1 Naturaleza Jurídica	40
2.2 Autonomía del Derecho Aduanero	42
2.3 Relaciones del Derecho Aduanero con otras disciplinas del Derecho.....	46
2.3.1 Con Ramas del Derecho Público	47
2.3.1.1 Derecho Constitucional	47
2.3.1.2 Derecho Administrativo	48
2.3.1.3 Derecho Fiscal	50

2.3.1.4 Derecho Penal	50
2.3.1.5 Derecho Internacional	51
2.3.1.6 Derecho Procesal	52
2.4 Concepto de Derecho Aduanero y diferentes definiciones	53
2.5 Teoría de las Formas de Integración Aduanera	58

CAPÍTULO III

FASES DE LA ACTIVIDAD ADUANERA Y TRIBUTOS RELACIONADOS CON EL COMERCIO EXTERIOR EN MÉXICO	62
3.1 Sujetos y Objetos del Impuesto	62
3.2 Autoridades Aduaneras	64
3.3 Tramites Aduanales	69
3.3.1 Depósito ante la aduana	75
3.3.2 Despacho de Mercancías	79
3.4 Cuotas compensatorias, regulaciones y restricciones no arancelarias al Comercio Exterior	83
3.5 Regímenes Aduaneros	89
3.6 Depósito Fiscal de las Mercancías	94
3.7 Atribuciones del Poder Ejecutivo en Materia Aduanera	95
3.8 Agentes y Apoderados Aduanales	100

CAPÍTULO IV

PROCEDIMIENTO ADUANERO	122
4.1 Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera	122
4.2 Embargo Precautorio de las Mercancías	128
4.3 Acuerdo de Inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera	146
4.4 Resoluciones	158
4.5 Procedimiento Administrativo derivado de las visitas domiciliarias	165
CONCLUSIONES.....	171
BIBLIOGRAFÍA.....	174

INTRODUCCIÓN

Es el Comercio Exterior, una de las bases fundamentales en el desarrollo y crecimiento económicos de todo Estado soberano, lo que reviste de fundamental importancia su estudio y análisis como una de las ramas del derecho es la Ley Aduanera la que regula el control y vigilancia de las importaciones y exportaciones de bienes, es decir, regula la entrada al territorio nacional y salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, así como los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías, que además, es un ordenamiento impositivo.

El control por parte del Estado de la entrada y salida de su territorio tanto de personas como de mercancías y los medios de transporte, es fundamental para su estabilidad, desarrollo y crecimiento económicos, por eso su regulación se da a través del derecho aduanero, cuyo marco jurídico requiere una actualización constante y así adaptarse a la realidad social que enfrenta el país, como consecuencia de la globalización que se observa en el mundo; motivo por el cual el desarrollo de este trabajo esta enfocado a su estudio y análisis, que permita un diagnóstico del desenvolvimiento de esta rama del derecho y, en consecuencia, la formulación de propuestas de carácter general para su actualización y modernización, que permitiendo a nuestro Estado cumplir con uno de los fines principales que es el de la cooperación económica en el ámbito internacional.

En el actual esquema de globalización que enfrentan los Estados en sus relaciones comerciales, se presentan nuevas formas de negociación para su regulación, siendo la más importante la que constituye los tratados de libre comercio, en virtud de los cuales las partes se comprometen a reducir o eliminar los aranceles y las barreras no arancelarias al comercio; la zona de libre comercio esta constituida por un grupo de territorios aduaneros en los cuales se eliminan los derechos de aduana y, las demás restricciones aplicables a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio, dejando a sus estados miembros en libertad de fijar el arancel aplicable a las importaciones provenientes de terceros países.

Las ventajas arancelarias se pueden otorgar de forma automática o negociada. Se otorgan en forma automática, cuando en el propio tratado o acuerdo se establece una lista común de artículos con tratamiento aduanero rebajado; a su vez, el tratamiento negociado deriva de la falta de una lista común en el tratado, con lo cual cada Estado formulará su lista con base en las negociaciones. En el primer caso los beneficios otorgados en la lista común crean una situación irreversible, mientras que en el segundo, las listas nacionales podrán modificarse conforme a los lineamientos planteados en futuras y nuevas negociaciones.

Algunas de las disposiciones del tratado de libre comercio podrán tener el carácter de autoejecutables, en cuyo caso será exigible su aplicación ante

los órganos competentes después de la aprobación del tratado por parte del Senado y su ratificación por parte del Ejecutivo Federal. En cambio, otras disposiciones del tratado requerirán un proceso legislativo específico, a fin de ser aplicables y, es aquí, en donde incide el estudio del Derecho Aduanero puesto que de su revisión y adecuación a este tipo de tratados de libre comercio, dependerá la armonización y eficacia de nuestro sistema jurídico nacional.

Es así como la integración económica parte de esta forma primaria de creación de un área o zona de libre comercio, para seguir con otras etapas como son: La Unión Aduanera, Unión Económica, Mercado Común e Integración Económica Total o Integración Política que sería su forma más acabada.

De acuerdo a lo anterior nuestro derecho interno o nacional, enfrenta la disyuntiva de actualizarse, adecuarse, armonizarse y complementarse con ese esquema que surge del derecho internacional o de lo contrario corre el riesgo de ser incompatible con un derecho que también reclama su observancia.

Por otra parte, los Estados soberanos han tenido una evolución en cuanto a sus nuevas formas de organización, que les ha permitido integrarse regionalmente en bloques económicos, para tener una mejor y mayor capacidad de negociación en sus relaciones comerciales, lo que ha propiciado

un cambio estructural en el comercio exterior, que a su vez requiere de un marco jurídico adecuado a esa nueva realidad social.

Como consecuencia lo anterior, nuestro derecho aduanero representa una parte sustancial en la regulación específica del Comercio Exterior, sin embargo, se puede comprobar que éste no se ha modernizado ni actualizado a la realidad que vive nuestro país y el mundo, siendo que sus últimas reformas, si bien es cierto, han tendido a adecuarse a los compromisos que México ha asumido desde su ingreso al Acuerdo Sobre Aranceles y Comercio en el año de 1986, hoy representado por la Organización Mundial de Comercio, así como por la celebración de diversos tratados de libre comercio, no se ha logrado una legislación más ágil y moderna que le permita a nuestro país un eficaz control, vigilancia, fiscalización y regulación arancelaria en materia aduanera, además de la modernización del aparato administrativo de la misma, que redunde en beneficio de nuestra balanza comercial.

El presente trabajo consta de cuatro capítulos, a través de los cuales se pretende una mejor comprensión de la materia de Derecho Aduanero, y asimismo, darnos cuenta de lagunas que se presentan en esta Ley como en las supletorias de ésta.

En el capítulo primero se trata el estudio de la evolución Constitucional y Legal en materia aduanera, así como de sus principales instituciones, estudio necesario, para buscar los cambios indispensables para su complementación y

adecuación en las transacciones comerciales. Asimismo se estudia la estrecha relación que existe entre el derecho aduanero y la política comercial del Estado mexicano, para determinar las normas jurídicas competentes de este derecho, así como las atribuciones de las autoridades fiscales y aduaneras.

Complementando lo anterior, en el capítulo segundo, se exponen los Conceptos Generales del Derecho, el estudio necesario para poder adentrarse en las particularidades del Derecho Aduanero, el concepto de la actividad aduanera como materia fundamental de su autonomía científica así como las diferentes definiciones que se han dado del mismo.

Por lo que se respecta al capítulo tercero en el se describen y explican las fases de la actividad aduanera y los tributos relacionados con el Comercio Exterior, que nos permitirán tener una idea más clara y precisa de las partes que intervienen en este apartado del Derecho Aduanero.

También se estudia el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, el que se establece de manera irregular y confusa en la Ley Aduanera, toda vez que en diferentes preceptos se señala la existencia de diferentes resoluciones, lo que entrañaría la existencia previa del procedimiento administrativo correspondiente, en el artículo 152 de la Ley en comento se establece que cuando con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento, de la verificación de mercancías en transporte o el ejercicio de las facultades de comprobación en que proceda la

determinación de contribuciones omitidas y no sea aplicable el artículo 151, de esta Ley, las autoridades procederán a su determinación sin necesidad de substanciar el procedimiento establecido en el artículo 150, de esa misma Ley, continuando con la narración de la manera en la que debe de resolverse ese problema, que según esa normatividad, se repite, no es un procedimiento administrativo.

Por lo señalado, el análisis del Derecho Aduanero, nos permitirá llegar a la conclusión respecto a la necesidad de adecuar y modernizar su marco normativo, que permita a nuestro país un acceso a la integración regional y, con ello, a los mercados mundiales.

Es conveniente señalar que para la realización del presente trabajo se emplearon los métodos exegético y sistemático. El primero se refiere a la interpretación de las normas, busca la solución de controversias en el mismo texto de la ley, descifrar lo más auténticamente posible lo que el legislador trató de decir en el texto legal. La exégesis considera la norma como algo estático y perfecto, al juzgador le corresponde sólo la función silogística de aplicar la Ley. Por lo que respecta al segundo, este método interpreta el derecho en dos elementos: tipificar la institución jurídica a la cual se refiere la norma para su análisis e interpretación y, determinar el alcance de la norma interpretada, en función de la institución a la cual pertenece.

**EL DERECHO ADUANERO EN RELACIÓN A LAS
MODALIDADES DE LA IMPORTACIÓN
Y EXPORTACIÓN EN MÉXICO**

CAPÍTULO I

EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y LEGAL

EN MATERIA ADUANERA

CAPÍTULO I

EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y LEGAL

EN MATERIA ADUANERA

Para comenzar, es necesario destacar el origen de las aduanas y a la par, analizar la legislación o su regulación en México, y para esto, haremos una breve introducción al comercio en la época prehispánica; a las disposiciones de comercio exterior, dictadas por el Reinado Español de aplicación en la Nueva España; y en la vida independiente de México la evolución de preceptos de la Constitución Política con incidencia en esta materia.

“En la época prehispánica existía una intensa actividad comercial entre los pueblos mesoamericanos, tenían además del trueque, sistemas de valor y medida que se empleaban para el intercambio de mercancías. Tal y como ahora utilizamos billetes, monedas y cheques, entonces se usaban pequeños carrizos rellenos de polvo de oro, plumas de aves preciosas y semillas de una cierta especie de cacao, los cuales eran reconocidos y aceptados en toda Mesoamérica.”¹

Las culturas dominantes, como la mexica, exigían a los pueblos sojuzgados el pago de tributos e imponían una organización del comercio a grandes distancias.

¹ Sistema de Administración Tributaria. Resumen histórico de la aduana mexicana, [En línea]. Disponible: <http://www.aduanas.sat.gob.mx/aga.asp?Q=r16#a#a> 17 de marzo de 2003.

Con motivo del descubrimiento del Nuevo Mundo, la formalización del comercio de España con sus colonias, comenzó con la expedición de las reales cédulas de 1509, 1514, 1531 y 1535, que legitimaban el monopolio mercantil de ésta con los territorios recientemente conquistados. Para tal efecto se instalaron en la Nueva España las Casas de Contratación, institución creada desde 1503 con el propósito de controlar y fiscalizar el comercio y la navegación entre España y las Indias. En 1551, en Veracruz, se inició la edificación de las primeras instalaciones portuarias.

En el Virreinato se estableció el llamado derecho de almojarifazgo (impuesto a la importación). La relevancia de este tributo fue de tal magnitud que la corona española dictó sobre la materia numerosas cédulas reales, decretos y ordenanzas, desde 1532 a 1817, mismas que regulaban la entrada y salida de mercancías; incluso ya se hablaba de franquicias diplomáticas por la introducción de mercancías.

En la época independiente, el primer documento legal fue el Arancel General Interno para los Gobiernos de las Aduanas Marítimas en el Comercio Libre del Imperio, publicado el 15 de diciembre de 1821. En este documento se designaron los puertos habilitados para el comercio, se especificó el trabajo que debían realizar los administradores de las aduanas, los resguardos y las vistas; además se plantearon las bases para la operación del arancel, estableciendo que los géneros, las mercancías de importación prohibida y las libres de gravamen quedaban a criterio de los administradores de las aduanas.

Por disposición presidencial se creó la Aduana de México en 1884 y se instaló el 8 de mayo en el antiguo edificio de la Casa de Contratación y de la Real Aduana en la plaza de Santo Domingo.

Ahora bien, es importante conocer la evolución de nuestra legislación en cuanto a materia de aduana se refiere, considerando que la Constitución Política, es la Ley fundamental de la organización de nuestro país, es ésta la primera que se debe consultar para saber los antecedentes mediatos materia de nuestro estudio.

1.1. CONSTITUCIÓN DE 1824.

En el México Independiente surge la necesidad de transformar el viejo régimen colonial, su organización política y jurídica será el primer reto al que se enfrente el nuevo Estado para consolidarse y proyectarse en el ámbito internacional.

No obstante que existieron hombres ilustrados en la época, que se habían nutrido principalmente de las doctrinas francesas tuvieron que tomar como modelo la Constitución de los Estados Unidos de América, del 4 de marzo de 1789, así como la Constitución de Cádiz del 19 de marzo de 1812. Lo anterior resultaba natural porque los ordenamientos fundamentales de referencia eran los más próximos y de mayor relevancia para la nueva experiencia en la independencia de nuestra nación; la primera de las

Constituciones citadas iba a resultar la más avanzada en su tiempo en cuanto establece una organización político jurídica basada en la democracia y la libertad, con una división de poderes que permitiría su equilibrio en la estabilidad y desarrollo del Estado, por su parte la segunda Constitución señalada había tenido vigencia en la nueva España, motivo por el cual resultaba conveniente retomar sus disposiciones más importantes en la continuidad de un orden establecido, el cual no podía cambiar radicalmente de manera inmediata, sino que tenía que darse un cambio medido y razonado, conforme avanzara el nuevo Estado mexicano en su consolidación.

El Congreso Constituyente se reunió el 5 de noviembre de 1823 y dos días después celebro su instalación solemne.

El 20 de noviembre de 1823, La Comisión presentó El Acta Constitucional, anticipo de la Constitución para asegurar el sistema Federal. La discusión del Acta se efectuó del 3 de diciembre de 1823 al 31 de enero de 1824, fecha ésta última en la que el proyecto fue aprobado casi sin variantes, con el nombre de ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACIÓN MEXICANA.

A partir del primero de abril de 1824 el Congreso dio inicio a la discusión del proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos, que con modificaciones fue aprobado por la Asamblea el 3 de octubre del mismo año, con el título de Constitución de los Estados Unidos

Mexicanos, firmada el día 4 de octubre de 1824, y publicada al día siguiente por el Ejecutivo con el nombre de CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.²

El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, va a contemplar el primer antecedente en el México Independiente, en relación a las facultades del Congreso Federal para legislar en materia de comercio exterior e interior, así es como se establece en su artículo 13 "Pertenece exclusivamente al Congreso General dar leyes y decretos:"

- X. Para arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes Estados de la Federación y tribus de los Indios. "Por otra parte, en la fracción XX del propio artículo de referencia, se sientan las bases en materia aduanera, puesto que las facultades para legislar serán también para habilitar toda clase de puertos".³

La Constitución de 1824 siguió al Acta Constitutiva, por lo que hace a estas materias, reproduce dichas facultades, que se contienen en su artículo 49 "Las Leyes y decretos que emanen del Congreso General tendrán por objeto:"

² TENA RAMÍREZ, Felipe *Leyes Fundamentales de México*. Porrúa, México, 1998. p. 153.

³ *Ibid.* p.155-156.

- XI. Arreglar el comercio con la naciones extranjeras, y entre los diferentes Estados de la Federación y Tribus de los Indios" y; "fracción XIV habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas y designar su ubicación".⁴

Por lo que hace a las facultades del Congreso para reglamentar el comercio, sigue casi literalmente a lo que establece la Constitución de los Estados Unidos de América, en su artículo primero sección octava. "El Congreso tendrá facultad: para establecer y recaudar contribuciones, impuestos, derechos y consumos; para pagar las deudas y proveer a la defensa común y bienestar general de los Estados Unidos; pero todos los derechos, impuestos y consumos serán uniformes en todos los Estados Unidos."

Párrafo segundo "Para reglamentar el comercio con la naciones extranjeras, entre los diferentes estados y con las tribus indias".⁵

En relación a la habilitación de toda clase de puertos, establecimiento de aduanas y la designación de su ubicación se baso, en la Constitución de Cádiz que en su Título III de las Cortes.- Capítulo VII, de las facultades de las cortes, establece en su artículo 131 que las facultades de las cortes son:

⁴ *Ibid.* p. 174 –175.

⁵ GARZÓN, Julio. *Documentos Básicos de la Historia de los Estados Unidos de América.* (Washington D.C) para la América Latina, s.f.

Decimoséptima: "Establecer las aduanas y aranceles de derechos".⁶

Asimismo en su título Séptimo de las contribuciones Capitulo Único establece en su artículo 354. "No habrá Aduanas sino en los puertos de mar y en las fronteras; bien que esta disposición no tendrá efecto hasta que las cortes lo determinen".⁷

Es de hacer notar que nuestra Constitución de 1824, no establecía de manera precisa, dentro de las facultades del Congreso General el gravar las mercancías que se importaran o exportaran o que pasaran de tránsito por el territorio nacional, las cuales por otra parte, deberían ser uniformes, en cuanto al pago de contribuciones y derechos en los Estados Unidos Mexicanos, al publicarse el Arancel correspondiente.

De acuerdo a lo anterior se establecía una facultad concurrente entre los Estados y la Federación, puesto que en el Título VI DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN, Sección III De las Restricciones de los poderes de los Estados, artículo 162 establecía que "Ninguno de los Estados podrá: II. Imponer, sin consentimiento del Congreso General, contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, mientras la ley no regula cómo deban hacerlo".⁸

⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe. *op. cit.*, p. 75-76

⁷ *Ibid.* p. 99-101.

⁸ *Ibid.* p. 191-192.

Disposición que de alguna manera seguía en lo conducente a lo dispuesto a la Constitución Norteamericana en su artículo Primero, Sección 10, en su segundo párrafo "Sin el consentimiento del Congreso ningún Estado podrá imponer derechos sobre los artículos importados o exportados, salvo los que sean absolutamente necesarios con el fin de hacer cumplir sus leyes de inspección, y el producto neto de todos los derechos e impuestos que establezcan los Estados sobre las importaciones y exportaciones se aplicará en provecho del tesoro de los Estados Unidos; y todas las leyes de que se trata estarán sujetas a la revisión y vigilancia del Congreso".⁹

Al inicio de la conformación de nuestro Estado Independiente, se pensó en la creación de un régimen Federal, con visos de autenticidad, el cual significaba considerar a las entidades federativas, dotadas de plena autonomía, motivo por el cual, al principio se pretendía que tuvieran una participación importante en materia impositiva; situación que con el paso del tiempo iba a cambiar drásticamente. Lo cual se determinó con el aumento de las facultades de la federación, y por consiguiente con la restricción de las facultades de las entidades federativas, como en materia de contribuciones sobre el comercio exterior, entre otras, hasta alcanzar con el tiempo a la participación de dichas facultades al ejecutivo, por razones de urgente necesidad.

⁹ GARZÓN, Julio. *op.cit.*, p.10.

1.2 CONSTITUCIÓN DE 1857.

La Constitución promulgada el 5 de febrero de 1857 represento un cambio fundamental en las practicas democráticas y liberales sobre la anterior de 1824, se considero que era una Constitución avanzada para su tiempo, que se ajustaba a nuevas necesidades en las que debería imperar, sobre todo, una real y efectiva separación entre el Estado y la Iglesia; la tendencia era recuperar el estado de derecho, en el que debían imperar las libertades primigenias del ser humano.

Se dijo que representaba:

"El Código más liberal de la tierra, bandera de la reforma que atemorizo al partido reaccionario. Pero no ha podido escapar a la critica de quienes sostienen -tratando de restarle importancia- que las grandes reformas que urgía el país se pasaron por alto sin llegar a codificarse, y que incluso fueron reprobadas, dado el tono más bien moderado de la mayoría del congreso, y que esa liberalidad tan pregonada sólo era una ilusión del momento".¹⁰

Una de las grandes realizaciones del partido liberal fue sin duda, la entrada en vigor de una ley fundamental, que contenía un proyecto de nación progresista, que permitiera el resurgimiento de las libertades del pueblo. Para

¹⁰ SIERRA CASASUS, Catalina. *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente*. El Colegio de Mexico. México, 1957, p. XIV.

organizar mejor a nuestro país y asegurarnos, como decían los mismos liberales a través de los escritos de Francisco Zarco, "El reinado pacífico e inteligente de la libertad".¹¹

En principio para establecer el Congreso Constituyente, Juan Álvarez expidió la convocatoria con fecha 16 de octubre de 1855. De conformidad con el Plan de Ayútlá, ratificado en este punto por el de Acapulco, la convocatoria utilizada fue la del 10 de diciembre de 1841, que había favorecido en las elecciones a la mayoría liberal del Congreso de 1842. Entre algunas de las variantes que se introdujeron estaban las de que el Congreso se reuniría en Dolores Hidalgo, el 14 de febrero de 1856, dispondría de un año para su cometido y no podría ocuparse sino en la Constitución y sus leyes orgánicas, así como en la revisión de los actos de la administración de Santa Anna y de la interina emanada de la revolución.

Posteriormente fue modificada la convocatoria por decreto de Comonfort en el punto relativo a la sede del Congreso, el cual se reunió en la ciudad de México a partir del día 17 de febrero de 1856, y al día siguiente se llevo a cabo la apertura solemne de sus sesiones.

Entre los diversos problemas que agitaron y dividieron profundamente a la asamblea durante la discusión del proyecto sobresale como característico de la época y por decisivo, el referente a si debía expedirse una nueva

¹¹ *Ibid.* p. XVI

Constitución o restablecerse la de 1824. Después de una ardua lucha entre moderados y liberales finalmente triunfan estos últimos, por lo cual iba a prevalecer el proyecto de una nueva Constitución.

El 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución, primero por el Congreso integrado en ese momento por más de 90 representantes, después por el presidente Comonfort. El 17 del mismo mes la Asamblea Constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgo la Constitución.¹²

La Constitución de 1857, va a establecer con mayor precisión las atribuciones de la Federación en materia de Comercio Exterior, fijando las facultades del Congreso para expedir aranceles. Lo cual viene a significar un cambio importante con respecto a la Constitución de 1824, que no establecía nada al respecto, sino que de manera muy general se entendía que, esa facultad estaba implícita en la fracción VIII de su artículo 49 que señalaba como facultades la de fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno.

Se considera lo anterior, porque en la Constitución de 1857, se establece: Artículo 72 El Congreso tienen facultad:

¹² TENA RAMIREZ, Felipe. *op. cit.*, p. 605.

IX. Para espedir (sic) aranceles sobre el comercio extranjero, (sic) y para impedir, por medio de bases generales que en el comercio de Estado á Estado, se establezcan restricciones onerosas. Asimismo en su fracción X ya aparece la facultad "Para establecer las bases generales de la legislación mercantil",¹³ que venía a complementar de manera significativa lo relativo al comercio tanto en el ámbito interno como en el exterior del Estado mexicano, con bases más sólidas que darían certeza y seguridad jurídica a las transacciones comerciales.

Asimismo, se observa otro cambio importante en la Constitución de 1857 en relación a la de 1824, por lo que hace a las facultades del Congreso establecidas en esta última para habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas y designar su ubicación, facultades que pasan al poder Ejecutivo en la primera de las mencionadas, ya que así lo disponía en su artículo 85. Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

XIV. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras y designar su ubicación.¹⁴ Esto último obedeció entre otras razones, a que el ejecutivo era la institución que tenía entre otras, dentro de sus funciones la de administrar todos los recursos del Estado, para lo cual debería establecer un control y

¹³ *Ibid.* p. 617-618.

¹⁴ *Ibid.* p. 621-622.

vigilancia que permitiera el cumplimiento de las disposiciones legales, concernientes al Comercio Exterior al tener un mayor control y conocimiento de los puertos y fronteras del territorio nacional, era por tanto el indicado para ejercer las facultades constitucionales en esa materia.

En cuanto a las restricciones de los Estados de la Federación, también se establece en la Constitución de 1857 en su artículo 112 que los Estados tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

- I. Establecer derechos de tonelaje (sic) ni otro alguno de puerto; ni imponer contribuciones ó derechos sobre importaciones ó exportaciones. (sic)¹⁵

Lo anterior va a significar que el Congreso General tendría la facultad exclusiva de imponer contribuciones ó derechos sobre importaciones o exportaciones.

Los avances en esta materia en la Constitución de 1857 como ya se señaló, son obvios, porque por una parte se precisan las facultades del poder legislativo en materia impositiva, y por otra, las facultades del ejecutivo en materia administrativa.

¹⁵ *Ibid* p 625

1.3 CONSTITUCIÓN DE 1917.

El constituyente de 1916-1917, se debatió al igual que su antecesor de 1856-1857 en la disyuntiva, de reformar la Constitución vigente o de crear una nueva carta política fundamental, aunque para esto último no había sido convocado el Congreso constituyente; sin embargo al final de sus trabajos se aprobaría una nueva Constitución, que también se consideraría avanzada en su momento, por contener además de garantías individuales, garantías de carácter social.

El decreto para convocar al constituyente establecía como objetivo el de reformar a la Constitución de 1857 y no de expedir una distinta. "Proyecto de Constitución reformada" se llamo el de Primer Jefe y "Reformas a la Constitución" fue la expresión que uso el reglamento interior del Congreso. Sin embargo, como lo señala Tena Ramírez, "Se había expedido de hecho una nueva Carta Magna; más para quedar dentro de la competencia que su norma creativa había impuesto al órgano constituyente, haciendo alusión a la del 57 el instrumento constitutivo que se llamó: "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la del 5 de febrero de 1857". Caso singular era este en nuestros fastos constitucionales. Ni se trataba de un acta de reformas, como la de 47, que abrogaba, modificaba o adicionaba la Constitución de 24 en las partes en que diferían ambos instrumentos; ni tampoco reemplazaba a la Constitución anterior que desaparecía según lo hizo la de 57 con la de 24. La del 17 es sin duda una Constitución por su

contenido y por su nombre pero por respeto a la de 57, se impuso el único cometido de reformarla. Es una Constitución que reforma a otra Constitución la realidad mexicana no paró mientes (sic) en esta sutileza y le reconoció a la carta de 1917 un destino autónomo.¹⁶

La Constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y entro en vigor el 1° de mayo del mismo año.

Al analizar la Constitución Política de 1917, por lo que hace a la regulación en materia aduanal y de Comercio Exterior, podemos observar además de un nexo con las Constituciones anteriores, una evolución en estas materias desde su entrada en vigor hasta nuestros días al haber sufrido una serie de reformas y modificaciones, que han permitido fijar con precisión las facultades del poder legislativo y del ejecutivo para grabar el Comercio Exterior, así como para habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación.

El artículo 73 de nuestra Constitución Política que establece las facultades del Congreso, originalmente en su fracción IX, señalaba dentro de sus facultades "Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir que en el comercio de Estado á Estado se establezcan restricciones". El 13 de octubre de 1942 se derogo la primera parte de esta fracción, creándose la fracción XXIX del propio artículo 73, que en su inciso primero

¹⁶ *Ibid.* p. 816.

señala que el Congreso tiene facultad para establecer contribuciones sobre el comercio exterior, lo cual amplía las atribuciones del Congreso a todo el Comercio Exterior y no solamente el arancel. Flores Zavala opina que se suprimió el párrafo primero, probablemente con la intención de que la cuestión de aranceles pasara al ejecutivo, pero no se adicionó en los términos necesarios en el artículo 89.¹⁷

Por otra parte se estableció en el artículo 89 las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

XIII. "Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación",¹⁸ fracción que siguió íntegramente a la consagrada en la Constitución de 1857 en su artículo 85 fracción XIV, por lo que el comentario que se hizo a esta última, al analizar la Constitución de 57 es válido para la fracción XIII del artículo 89 de nuestra Constitución vigente.

La facultad exclusiva de la Federación en materia de impuestos al Comercio Exterior se establece en el artículo 131 que originalmente señalaba:

"Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se exporten o importen, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así

¹⁷ FLORES ZAVALA, Ernesto, *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*, Porrúa, México, 1971, p 222

¹⁸ RAMÍREZ GUTIÉRREZ, José Othón, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1985, p 370.

como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia, pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar en el Distrito y territorios Federales, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117".¹⁹

Este artículo sufrió una adición, en el segundo párrafo del precepto, que se publicó en el Diario Oficial del 28 de marzo de 1951, y la reforma de 8 de octubre de 1974, mediante la cual se adecuó el texto del artículo con motivo de la transformación de los territorios Federales de Baja California Sur y Quintana Roo, en estados de la Federación.

Quedando como a continuación se transcribe:

Artículo 131. Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir por motivos de seguridad o de policía la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y las leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e

¹⁹ FLORES ZAVALA, *Op. cit.*, p. 224.

importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el Comercio Exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.²⁰

Como ya se menciona el artículo 131 Constitucional, en su primera parte, señala como materia exclusiva de la Federación gravar el Comercio Exterior, y siguiendo en su comentario al maestro José Othón Ramírez.

"El primer párrafo se puede dividir en tres partes:

- 1º. Es de carácter eminentemente aduanal, se otorga una facultad exclusiva a la Federación para gravar importación, exportación, o tránsito de mercancías.
- 2º. Regula el Comercio Interior y prohíbe a la Federación que al actuar como gobierno del Distrito Federal fije los impuestos alcabalatorios a que se refiere el artículo 117, fracciones VI y VII.

²⁰ RAMIREZ GUTIÉRREZ, José Othón, *Op. cit.* p 579

- 3º. La Federación puede reglamentar y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación de mercancías en territorio nacional.

Pasemos ahora al análisis del segundo párrafo del artículo 131 que permite al Congreso delegar atribuciones legislativas en el Ejecutivo, poniendo en sus manos, en una buena medida, el equilibrio de la balanza internacional de comercio del país, siempre y cuando se reúnan las siguientes condiciones:

Que exista urgencia para regular el Comercio Exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, y cualquier otro propósito en beneficio del país.

Si el ejercicio que haga el Ejecutivo de estas facultades, no se encuentra debidamente fundado en los supuestos anteriores, la facultad concedida la estará ejerciendo en forma arbitraria e ilegal".²¹

Las facultades para legislar en materia de comercio exterior tienen sus antecedentes en la práctica política, en la jurisprudencia y en la doctrina de los Estados Unidos de América, como lo señala el comentarista de referencia a este artículo, con los siguientes antecedentes: "El pensamiento norteamericano"

²¹ *Ibid* p. 580 y 581

- A. El presidente de los Estados Unidos, señor Hoover, en un mensaje de 30 de septiembre de 1929, expresó lo siguiente, para justificar la existencia de las tarifas de importación manejadas por el poder Ejecutivo:
1. Ningún arancel ha sido o será perfecto; la rapidez con que cambian las condiciones económicas de un país no lo permiten.
 2. El Congreso no puede modificar las tarifas más de una vez cada siete y ocho años, pues al estudiar una modificación aislada provocaría discusiones sobre su totalidad.
 3. Las recomendaciones de la comisión de aranceles para modificar las tarifas deben enviarse al Ejecutivo y no al Congreso.
 4. El concepto de la flexibilidad es uno de los más progresistas en la elaboración de la tarifa.
- B. La jurisprudencia de la Suprema Corte norteamericana se pronunció a favor de la flexibilidad de las tarifas. Al dictar sentencia en el caso *J. W. Hampton Jr. Vs. United States*, resolvió que "Si el Congreso a través de un acto legislativo, determina un principio inteligible al cual

debe conformarse la persona o el cuerpo autorizado para fijar dichas cuotas, esa acción legislativa no es una delegación prohibida de la facultad legislativa. Si se considera conveniente modificar las tarifas aduanales de acuerdo con las condiciones cambiantes de producción tanto nacionales como del extranjero, puede el Congreso autorizar al Ejecutivo a llevar a cabo, este propósito, con la ayuda de una Comisión de Aranceles creada bajo la autoridad del Congreso"; y, por último concluía: "Lo que el presidente estuvo obligado a hacer, lo fue sólo en su ejecución de un acto del Congreso. No consistió en expedir una ley. Él era únicamente un agente del Poder para comprobar y declarar el hecho que daba lugar a que se entrara en efecto la ley".

- C. La doctrina de los Estados Unidos llama a las facultades delegadas "Poder reglamentario ejercido por el presidente en virtud de delegación legislativa," que se divide en varias categorías, la importante para nuestro estudio es la legislación suplementaria o subordinada, similar a las facultades extraordinarias de nuestro país. La Corte Suprema en este caso, estableció que una delegación valida debe reunir los siguiente requisitos: a) Delimitar claramente la delegación, y b) Restringir la facultad de delegado a la determinación de las condiciones previstas por el congreso.²²

²² *Ibid* p 581-582

Como se ha visto en los comentarios a los artículos constitucionales de referencia, las facultades de la Federación y de las entidades Federativas para imponer y cobrar toda clase de contribuciones están plenamente definidas, pudiéndose considerar que tienen una competencia tributaria ilimitada de carácter coincidente, con la excepción de las que los artículos 73 y 131, párrafo primero conceden a la Federación y las prohibidas por los artículos 117 y 118 de la propia Constitución.

También se puede observar por lo que hace al artículo 131 Constitucional en su segundo párrafo, que el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para legislar en materia impositiva al Comercio Exterior. Facultad que no puede ejercer el Ejecutivo de manera permanente, sino de manera extraordinaria cuando así sea facultado por el Congreso de la Unión.

Las disposiciones de la materia contenidas en nuestra actual Constitución, permiten a la Federación ejercer un control, vigilancia y fiscalización más adecuados respecto a la entrada y salida de mercancías por las aduanas marítimas y fronterizas, así como la definición en materia de impuestos al Comercio Exterior, por lo que hace a las facultades del Legislativo y el Ejecutivo.

1.4 LEGISLACIÓN EN MATERIA ADUANERA.

Se ha considerado por diferentes autores de la materia, que el conocimiento de las aduanas desde la Independencia hasta la Revolución, resulta una labor ardua y difícil, así como lo señala Daniel Cossío Villegas, citado por Máximo Carvajal, al decir "Que el estudio en sí ofrece un buen número de limitaciones especialmente porque rara ha sido la ocasión en que las leyes que han establecido aranceles y ordenanzas generales de aduanas han sido acompañadas de exposiciones de motivos en las que expliquen cuál era la meta a la que se pretendía llegar."²³

En la relatada situación, resulta más práctico abordar este tema señalando de manera general y concisa los principales ordenamientos legales que se refieren a la materia en estudio, por lo que así tenemos que el primer arancel de México, publicado por la Soberana Junta Provisional Gubernamental, el 15 de diciembre de 1821 denominado "Arancel General Interino para el Gobierno de las Aduanas Marítimas en el Comercio Libre del Imperio"²⁴, contemplaba una relación de productos prohibidos para su importación. Asimismo contemplaba una relación de productos o artículos que se podían importar libres de impuestos y otra lista de artículos que se podían importar cubriendo el impuesto de importación para lo cual seguía el impuesto de aforo es decir, que se tomaba como base el valor de la mercancía fijada en

²³ CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, *Derecho Aduanero*. Porrúa, México, 2000, p 64

²⁴ *Ibid* p 65

el arancel o el que fijaran los empleados respecto de los efectos no comprendidos en la tarifa, cobrándose como único derecho el de un dos por ciento del aforo que debería pagarse dentro de los 90 días siguientes a la importación.

Pocos meses a la entrada en vigor del arancel a que se ha hecho mención, fue considerado sumamente liberal, motivo por el cual el 20 de mayo de 1824 el Soberano Congreso decreto la prohibición de importar nuevos artículos, constituyendo por tanto este decreto un nuevo arancel del México Independiente.

Un tercer arancel se publicó el 16 de noviembre de 1827 en el que se estableció nuevamente la importación de artículos libres de impuesto pero también se aumentaban los artículos prohibidos. El 11 de marzo de 1837, se expide un nuevo arancel el cual no modifica al de 1827, en este último se incluyen nuevas prohibiciones en la importación de determinados artículos y se rebaja en un diez por ciento los derechos de importación respecto a las cuotas estipuladas en el anterior arancel.

El 30 de abril de 1842, entro en vigor otro arancel, el cual derogó algunas de las prohibiciones en la importación de artículos que contemplaba su antecesor y agrega la lista de los artículos libres de derechos. Se redujo el impuesto a un 36%, que se dividió en 25% por concepto de importación 1% adicional, 5% por consumo en el puerto y el 5% por consumo en el interior.

Los licores pagarían un 5% más. Pocos meses después de su aplicación se expidió una ley que además de prohibir la importación de determinados productos, elevó los derechos de importación a un 30%.

El 4 de octubre de 1845, el gobierno formuló un nuevo arancel, conservando las prohibiciones existentes manteniendo los mismos efectos que entraban libremente y sin variar las cuotas establecidas, y sólo agregaba a la pena de comiso ya impuesta, la de una multa de cien a mil pesos o en su defecto pena corporal. En el mes de enero de 1853 este arancel sufre reformas, mediante las cuales se rebajaron los derechos de importación de algunos productos.

El arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas, se expide con fecha 1° de junio de 1853, derogando algunas de las prohibiciones contenidas en el anterior arancel. Su tarifa se componía de 11 secciones con 475 fracciones o designaciones de mercancías no expresadas y a las que se les aplicaba la que tuviera más analogía, las que no estuvieran en este caso, se aforaban de acuerdo con el precio de plaza pagando un 20% sobre el del aforo.

Un nuevo arancel denominado Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de la República, fue expedido el 31 de enero de 1856, sufriendo cambios respecto al anterior, en primer lugar porque aumentan los artículos que se podían importar libres de derecho hasta alcanzar el número

de 34, por otra parte se redujo el número de prohibiciones a sólo 18 artículos, con lo que pretendía seguir una política de liberalización al Comercio. Los derechos establecidos eran el ad - valorem que se percibía sobre valor factura o aforo, y la cuota fija.

Con la entrada en vigor de la Constitución de 1857 que fue de corte liberal se faculta al poder Legislativo para que sea el único que pueda expedir aranceles, se prohíbe a los estados grabar directa o indirectamente, el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio, también se prohíbe grabar la entrada y salida de mercancías nacionales o extranjeras y se ordena que sólo creen aduanas locales. Se faculta a que sea la Federación la única en grabar las mercancías que se importen, exporten o transiten por el territorio nacional.

Un nuevo arancel se va a expedir hasta el primero de enero de 1872, en el que se establecen algunas innovaciones que permiten ensanchar en todo lo posible la lista de mercancías libres de impuestos, llegando a un número de 73 artículos, procurando por otra parte, abolir las prohibiciones a las mercancías de importación para que se lograra un desarrollo más amplio en el comercio y en la incipiente Industrialización del país.

El 8 de noviembre 1880 se pone en vigor otro arancel el cual viene a ser una codificación de la legislación aduanal, ya que incorpora en un solo cuerpo legal todas las disposiciones arancelarias expedidas desde 1872, aumentando

a 894 los artículos clasificados. Tenía como novedad la implantación de dos sistemas para el cobro de las mercancías: el específico y el ad - valorem.²⁵

Con fecha 24 de enero de 1885, se deroga la anterior ordenanza y en esta nueva se reduce considerablemente la lista de los artículos libres de derecho de importación, desapareciendo 42 fracciones y quedando únicamente 21 artículos libres de importación. Casi todas las cuotas fueron grabadas más onerosamente por este arancel; se abolió el sistema de aforo, para quedar únicamente el sistema específico para el cobro de impuestos tomando como única base el peso de las mercancías, pudiendo ser este neto o bruto. También se estableció un arancel con 696 fracciones y, debido a que la nomenclatura no podía ser completa se estableció un sistema de asimilación; y para tal efecto se hizo un vocabulario que se adjunto a la tarifa.

Posteriormente se expidió un nuevo arancel en el año de 1887 que intento corregir varios defectos del anterior arancel, disminuyo a 539 el número de fracciones arancelarias y aumento el número de artículos libres de importación; aumento el vocabulario adjunto y rebajó algunas cuotas, así como restableció el pago de derechos por tonelaje, aforo, anclaje y practicaje. Esta ordenanza fue modificada por la de 1891 la que ya clasificaba a las mercancías según su materia y, elevó el número de fracciones arancelarias a 921 y a su vocabulario se agregaron 304 notas explicativas, como ha quedado

²⁵ *Ibid* p 72

señalado en el inciso anterior, en la Constitución de 1917 se establecieron las facultades exclusivas de la Federación para legislar en materia de comercio exterior, por tanto las leyes que iban a emanar de ella deberían estar acordes con la misma en la regulación de esta materia.

Así fue como surgió el primer reglamento respecto a las funciones del agente aduanal el 15 de febrero de 1918, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 20 del mismo mes y año.

Una nueva ley aduanera surgió el 1° de enero de 1930 la cual vino a derogar a la Ordenanza General de Aduanas de 1891. Su objetivo principal era el de proporcionar al comercio mayores facilidades para sus operaciones en las aduanas, por medio de la simplificación y procedimientos de los trámites exigidos y se suprimió la certificación y visa consular de la factura. También reguló lo relativo al tráfico marítimo en sus tres formas: las importaciones y exportaciones, las reexportaciones, los transbordos, los almacenamientos de mercancías, el tráfico terrestre, el tránsito internacional y como punto novedoso incluía el tráfico aéreo al cual le dedicó un capítulo exclusivo. Reglamentó el tráfico postal; las operaciones temporales; la guarda y custodia de las mercancías en los almacenes generales de depósito; las aduanas interiores; las facultades y obligaciones de la Dirección General de Aduanas, y en el capítulo final las infracciones y sus sanciones.

Posteriormente se expide una nueva ley aduanal con fecha 19 de agosto de 1935, con su reglamento publicado en el mes de diciembre del propio año, esta ley también va a regular el tráfico de mercancías pudiendo ser marítimo, terrestre, aéreo y postal. Regula asimismo las operaciones temporales, el tránsito internacional el depósito fiscal, los perímetros libres, las operaciones que pueden practicar las secciones aduaneras y la Dirección General de Aduanas y contiene un capítulo de infracciones y sanciones.

La anterior ley estuvo vigente hasta principios de abril de 1952, en que entro en vigor el Código Aduanero, el cual establecía entre otras cosas, que el comercio internacional se realizaría a través de las aduanas marítimas, fronterizas, interiores y aeropuertos internacionales y se encontraría abierto a todos los países del mundo para realizar esta actividad con excepción de los siguientes casos: Guerra Internacional, exigencias de seguridad pública y sustracción de la obediencia del Gobierno Federal. Estableciendo también que nuestros mercados se encontraban abiertos a los productos extranjeros sujetos éstos a los requisitos especiales o prohibiciones que establecía nuestra legislación y, las mercancías de importación quedaban sujetas a las disposiciones de este Código Aduanero y de las tarifas que regulaban el Comercio Internacional. Se regulaba por tanto todo lo concerniente a la importación y exportación, tránsito y trasbordo de mercancías. Asimismo se clasificaban las mercancías en: nacionales, nacionalizadas y extranjeras.

El Código aduanero reglamentaba las operaciones temporales, el tránsito Internacional, el depósito fiscal, las aduanas interiores los perímetros y zonas libres, las facultades de la Dirección General de Aduanas, y por último las exenciones.

A partir de la expedición de la primera ley aduanal, se han dictado principalmente 7 tarifas arancelarias de importación las que han marcado la política arancelaria a seguir, mismas que han sido coadyuvantes del Comercio Exterior, convirtiéndose los aranceles de importación en instrumentos reguladores de la economía.

El Código Aduanero a que se ha hecho referencia fue abrogado cuando entro en vigor la Ley Aduanera publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1981 y entro en vigor al año siguiente, Ley que estuvo vigente cerca de 14 años y que como ya se menciona se adecua a las nuevas realidades del comercio exterior pero conservando la base de las disposiciones del anterior Código Aduanero.

Esta nueva Ley sufrió varias modificaciones y reformas en el transcurso de su vigencia, siempre con el propósito de ir la actualizando de acuerdo a los cambios que se iban presentando en todas las prácticas del Comercio Exterior.

Por último se expide una ley aduanera publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, en vigor desde el 1° de abril de 1996, reformada mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1996 y 31 de diciembre de 1998. Legislación que con amplitud se analizará en el capítulo respectivo.

1.5 TRATADOS Y ACUERDOS COMERCIALES INTERNACIONALES.

Se debe observar que los tratados tienen una regulación que va del ámbito internacional al ámbito interno del Estado, lo anterior significa que en todo lo concerniente a la celebración, entrada en vigor y aplicación del tratado, éste se debe dar a la luz del Derecho Internacional y, por lo que hace a su aprobación y ratificación, deben darse conforme a nuestro derecho interno o nacional. Así tenemos que todos los Estados deben sujetarse a la convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, cuyo texto se adoptó el 23 de mayo de 1969, mismo que entró en vigor el 27 de enero de 1980 y del cual México es parte.

Por lo que concierne a nuestro sistema jurídico nacional, nuestra base parte del artículo 133 Constitucional que a la letra establece:

Artículo 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con la

aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.²⁶

Tienen relación directa con el artículo antes transcrito, los artículos 76 fracción I y 89 fracción X de nuestra propia Constitución que además lo complementan y son concordantes en su esencia, mismos que establecen las facultades del Senado, para aprobar los tratados, y del Ejecutivo Federal para celebrar los tratados, respectivamente.

Nuestra Constitución establece prohibiciones en la celebración de tratados, como es el caso de los artículos 15 y 117 fracción I, entre otros, los cuales de celebrarse serían considerados como inconstitucionales, prevaleciendo por tanto la supremacía constitucional que se establece en el artículo 133 de nuestra propia Constitución, por lo tanto todos los tratados deben estar de acuerdo con ella. En lo que concierne a nuestra legislación interna en lo relativo a la materia de los tratados, con fecha 2 de enero de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley sobre la Celebración de Tratados que entro en vigor al día siguiente de su publicación, Ley desafortunada a todas luces en su técnica jurídica, puesto que implica un desconocimiento absoluto del Derecho Internacional, amén de que difiere en

²⁶ RABASA Emilio O y CABALLERO Gloria, *Mexicano ésta es tu Constitución*, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, México 1997, p 399

muchos aspectos de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que tiene primacía en su observancia o aplicación sobre la Ley Federal de que se trata.

Dentro de los Tratados Internacionales, que como se señaló, son leyes que rigen en toda la unión, existen los que regulan diferentes aspectos del Comercio Exterior, por lo que resultan ser de fundamental importancia en el estudio del Derecho Aduanero, sobre todo cuando existe un nuevo criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en considerarlos como jerárquicamente superiores a las leyes federales.²⁷

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "...serán la Ley Suprema de toda la Unión" parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobados por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las

²⁷ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis P. LXXVII/99, Tomo: X, p. 46, Noviembre de 1999

demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado Mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al Presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de Jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el Presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado Mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma

jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados." No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA,"; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.²⁸

Por otra parte, los Tratados Internacionales han dado lugar a la creación de organismos propios de la materia aduanera, como son entre otros, la Organización Mundial de Aduanas (O.M.A.); El Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (G.A.T.T.), que se transforma en la Organización Mundial del Comercio (O.M.C.); La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (U.N.C.T.A.D.); La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (O.E.C.D.).

Los Tratados Internacionales pueden celebrarse de manera bilateral o multilateral de acuerdo al número de Estados parte del mismo. México es parte de innumerables tratados tanto bilaterales como multilaterales, que

²⁸ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis P. LXXVII/99, Tomo X, p. 46, Noviembre de 1999

regulan intercambios comerciales sobre determinado producto o productos. Asimismo, es parte de Tratados que se refieren a brindar facilidades de carácter aduanero como el convenio celebrado en New York en 1954, sobre facilidades aduaneras al turismo. También otro sería la Convención sobre formalidades aduaneras para importación temporal de vehículos particulares de carretera de 1957; y el Convenio aduanero relativo a la importación temporal de material científico de 1972.

México también ha celebrado Tratados Internacionales sobre cooperación y asistencia mutua de los Estados como el convenio multilateral suscrito el 11 de septiembre de 1981, entre las Direcciones Nacionales de Aduanas de América Latina, España y Portugal y, los convenios bilaterales celebrados entre otros con Estados Unidos de América, Francia, Guatemala, Costa Rica y Canadá, todos ellos para la asistencia mutua y cooperación entre sus administraciones de aduanas.

Los Tratados Internacionales también han sido celebrados para crear zonas de integración aduanera, como serían entre otros, la Asociación Latinoamericana de libre comercio (ALALC) sustituida en 1980, por la convención que originó a la Asociación Latinoamericana de Integración, de la cual México es parte. El tratado que crea la zona de libre comercio de América del Norte, integrada por Canadá, Estados Unidos de América y México, vigente a partir del 1 de enero de 1994, publicado en el diario oficial de la federación el 20 de diciembre de 1993.

Asimismo, México ha celebrado tratados para crear zonas de libre comercio con otros estados, entre los que se encuentran: Costa Rica, Colombia y Venezuela, Bolivia, Nicaragua, Chile, Unión Europea, Israel, y Japón, siendo en la actualidad uno de los Estados que ha celebrado el mayor número de tratados de esa naturaleza.

Como hemos visto los tratados son una fuente principalísima de nuestro derecho, por lo que en materia aduanera deben ser considerados en su conjunto con los demás ordenamientos legales del fuero federal para su aplicación de manera integral.

Los Tratados resultan ser por todo lo manifestado, instrumentos jurídicos principalísimos en la regulación del Derecho Aduanero, por lo tanto su estudio es obligado para conocer el panorama general de esta rama del Derecho.

CAPÍTULO II

CONCEPTOS GENERALES EN MATERIA ADUANERA

CAPÍTULO II

CONCEPTOS GENERALES EN MATERIA ADUANERA

En el capítulo anterior estudiamos el origen de la aduana, y la evolución que ha tenido a través de la historia de nuestro país, así como el análisis Constitucional y legal en su regulación, ahora bien en este capítulo haremos un estudio sobre su naturaleza jurídica, la autonomía que ha adquirido el Derecho Aduanero, explicando las relaciones que tiene el mismo con otras disciplinas jurídicas, de igual modo, daremos una definición de derecho aduanero, y haremos mención de algunas definiciones de diferentes autores, para estructurar un concepto propio.

Ahora bien, para comenzar, es necesario tener claro el fundamento y causa inmediata de la obligación aduanera, ya que de esta breve introducción partiremos para comprender mejor la naturaleza jurídica de este derecho.

Esta obligación la realiza el Estado en ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley, para cumplir con sus objetivos de salvaguardar y ejercer su dominio sobre el territorio nacional, vigilando que se cumplan todos los requisitos que fijan las leyes para permitir el ingreso al territorio nacional, la salida del mismo y su tránsito por él de personas, bienes y transportes, impidiendo dichos movimientos cuando no se reúnan los citados requisitos o cuando la ley los prohíba.

La actividad aduanera se manifiesta para la autoridad administrativa como el conjunto de facultades y atribuciones legales que, ya ejercitadas, adquieren la forma de actos administrativos de la más diversa índole, haciendo cumplir o estableciendo obligaciones a cargo de los administrados. Así pues las obligaciones aduaneras que constituyen el ámbito material del Derecho Aduanero, se pueden encontrar de tres maneras; de forma expresa en las leyes o reglamentos; en forma de facultades a las autoridades o bien en los actos administrativos emitidos con base en esas facultades.

A continuación se tratará acerca de la existencia de su naturaleza jurídica y sus diferencias con otras obligaciones públicas.

2.1 NATURALEZA JURÍDICA.

Antigua es la división del Derecho, por lo tanto comenzaremos por hacer la distinción entre el derecho público y privado, su separación es obra de los Juristas Romanos basados en la doctrina del interés en juego y el criterio de la utilidad. Expuesta por Ulpiano y recogida en las "Instituciones" se afirma que el Derecho Público es el que mira al estado de la cosa romana y el Derecho Privado es el que se refiere al interés de los particulares.

Según esto, cuando las normas tutelan el interés colectivo son de Derecho Público y cuando velan por el interés particular son del Derecho Privado.

Mientras ciertos autores como Thöm sostiene la distinción entre Derecho Público y Derecho Privado fundada en la naturaleza de la tutela protectora de cada norma. Será entonces de Derecho Público las protegidas por una acción publicada y de Derecho Privado las protegidas por una acción privada.²⁹

La norma sólo es un proceso abstracto del derecho y se concretiza en sujeto, por lo que se da un proceso de subjetivación. La concurrencia jurídica crea el mundo del derecho, distinguiendo y oponiéndolo al que tiene un valor finito y particular. En el primer caso estamos en presencia del Derecho Público y en el segundo del Derecho Privado.

La naturaleza, privada o pública, de un conjunto de preceptos, depende de la índole del interés que garanticen o protejan.

Otra doctrina sobre la división del Derecho Público y Privado es la denominada de la naturaleza de la relación o del plus valor. Que a la letra dice: "La relación es de derecho privado, si los sujetos de la misma encuéntranse colocados por la norma en un plano de igualdad y ninguno de ellos interviene como entidad soberana. Es el derecho público, si se establece entre un particular y el Estado (cuando hay subordinación del primero al segundo) o si los sujetos de la misma son dos órganos del poder público o

²⁹ DE BUEN Demófilo. *Introducción al Estudio del Derecho Civil*, Porrúa. México. 1983. p.19.

dos Estados soberanos".³⁰ Esto se puede resumir de la siguiente manera: Cuando las relaciones son de subordinación o integración jerárquica estamos en presencia de normas de Derecho Público; si las relaciones son de coordinación o de igualdad, las normas serán de Derecho Privado.

Sin seguir profundizando en las teorías que se han elaborado en torno a esta división del Derecho consideramos que el Derecho Aduanero es un 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 son de integración y subordinación jurídica; existiendo una legislación especial que regula lo relacionado con este Derecho.

2.2 AUTONOMÍA DEL DERECHO ADUANERO.

Al abordar el tema de la autonomía de cualquiera de las disciplinas del Derecho, es conveniente dejar claro que el Derecho es un todo único e indivisible en su esencia y en su unidad superior.

Compartimos la postura de Antonio Berliri y de Sergio Francisco de la Garza quienes, al retomar el estudio de la autonomía, consideran que el Derecho Financiero y el Derecho Tributario no constituyen en ningún caso

³⁰ GARCÍA MAYNES, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Porrúa, México, 1993, p. 134.

algo desgajado de las otras ramas del Derecho, cualquiera de sus ramas aún cuando autónomas, están necesariamente ligadas a todas las demás con las cuales forman un todo único e inescindible; es decir, se confirma la proclamación de la máxima de "uno universo iure".³¹

Para que sea autónoma una disciplina jurídica existen tratadistas que piensan que se debe de constituir un Derecho Excepcional; para otros en cambio, basta con que se forme un Derecho Especial.

Coincido con quienes sostienen el segundo punto de vista, entre ellos, Demófilo De Buen quien afirma "la razón de ser de una disciplina autónoma hay que buscarla en que los preceptos aplicables a ella sean distintos, aunque sólo sea por el detalle de los aplicables a otras disciplinas; y tan numerosos y homogéneos que justifiquen la formación de un sistema especial".³²

Para los estudiosos del Derecho existen clases de autonomía: la científica o dogmática, la didáctica, la jurídica y la legislativa.

En cuanto a la primera, cuando se tiene un objeto propio que se traduce en un léxico, conceptos, institutos, instituciones y principios propios; que constituyen un ámbito normativo que justifica su estudio independiente, se afirma que existe autonomía de una nueva rama del Derecho cuando agrupa

³¹ CARVAJAL CONTRERAS, *Máximo Op.cit.*, p.10.

³² DE BUEN, *Demófilo. Op. cit.*, p.28.

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.

En este sentido, se sostiene la autonomía del Derecho Aduanero, debido a la existencia de dichos principios e instituciones que le son propios y que no figuran en otras ramas jurídicas, como son "las facultades extraordinarias del ejecutivo para legislar, el impuesto aduanero con fin económico, la institución de la aduana, la figura del vista aduanal, el contrabando, el sistema de valor para efectos aduaneros, el abandono de mercancías, el reconocimiento aduanero..."³³

Respecto de la autonomía didáctica o docente, alude a la existencia de una enseñanza propia, con la inclusión de la disciplina en los programas de estudio y una especialización en la docencia, es necesario señalar que ya hace algunos años la materia de Derecho Aduanero, forma parte de los planes de estudio de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y de otras universidades y escuelas de Derecho, contando incluso con una producción literaria y científica tanto en México como en el extranjero.

Por último en cuanto a la Jurídica y Legislativa, la primera se da cuando existe un conjunto orgánico de normas que responden a un objeto y principios

³³ CARVAJAL CONTRERAS, Máximo *Op. cit.*, p. 13.

propios. La legislativa es la respuesta del legislador a la autonomía jurídica, cuando se incluyen en un cuerpo legal separando al conjunto de normas que conforman el sistema.

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. En la actualidad, la oposición a su autonomía ha sido casi completamente superada, salvo por posturas que confunden la política aduanera con el Derecho Aduanero y que desaciertan al decir que, en la política comercial liberal, la obligación de pago excluye a la obligación "de paso".³⁴

Por otra parte, aun en el supuesto de que las políticas de libre mercado hubieren suprimido las regulaciones y restricciones no arancelarias, y más aún, que la mercancía estuviere exenta del pago de aranceles, sin embargo seguirá sujeta a todas las obligaciones "de paso" que establecen las leyes aduaneras.

³⁴ WITKER, Jorge, *Derecho Tributario Aduanero*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996, p. 22-24.

Para concluir con este apartado, consideramos que el Derecho Aduanero es Autónomo, ya que la existencia de una disciplina autónoma del Derecho se impone cuando hay instituciones que no pueden ser explicadas de una manera plena por otra rama del Derecho, es el famoso "residuo" de Maximiliano Leerte que afirma: "cuando una ciencia deja un grupo de fenómenos o un fenómeno sin analizar, surge otra ciencia que toma ese residuo no analizado y lo hace suyo como campo para sus estudios".³⁵

2.3 RELACIONES DEL DERECHO ADUANERO CON OTRAS DISCIPLINAS DEL DERECHO.

Como hemos visto a través del tiempo, las diversas ramas del Derecho no son compartimentos aislados que no interactúen entre sí, por el contrario, el Derecho es único y forma un sistema armónico y coherente, compacto, por lo que sus diversas ramas conviven y se retroalimentan recíprocamente. La creación y aplicación del Derecho es uniforme por lo que siempre deberá recurrirse a la comprensión e interpretación hermenéutica del sistema jurídico de un país.

En su ámbito de validez material el Derecho Aduanero entra en relación con otras disciplinas jurídicas, desde el punto de vista del derecho público como ya lo habíamos mencionado, asimismo se dividen en constitucionales, administrativas, penales, procesales e internacionales.

³⁵ CARVAJAL CONTRERAS Máximo, *Op. cit.*, p. 14.

En los próximos apartados se expondrán brevemente las relaciones que tiene el Derecho Aduanero con otras ramas del Derecho, con el fin de ejemplificar la necesidad de contar con un panorama amplio de todo el sistema jurídico cuando pretenda estudiar y aplicar el primero, pues una interpretación literal y aislada podría conducir a conclusiones erróneas.

2.3.1 CON RAMAS DEL DERECHO PÚBLICO.

El Derecho Aduanero, que también forma parte del Derecho Público, tiene estrechas relaciones con las ramas de dicho Derecho, mismas que se exponen a continuación.

2.3.1.1 DERECHO CONSTITUCIONAL.

Para darnos una idea comenzaremos diciendo que: "El Derecho Constitucional es el conjunto de normas relativas a la estructura fundamental del Estado, a las funciones de sus órganos y a las relaciones de éstos entre sí y con los particulares"³⁶. Desde el punto de vista formal, la palabra Constitución se aplica al documento que contiene las normas relativas a la estructura fundamental del Estado; desde el punto de vista material, en cambio, aplicase a esa misma estructura, es decir, a la organización política, a la competencia de los diversos poderes y a los principios concernientes al status de las personas.³⁷

³⁶ Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa México 1998, p.520

³⁷ ROHDE PONCE, Andrés *Derecho Aduanero Mexicano*. ISEF. México, 1999, p.60.

El Derecho Aduanero toma de este los conceptos fundamentales de competencia entre los diversos poderes del Gobierno Federal; las prohibiciones en materia aduanera, que impone a las Entidades Federativas; las garantías individuales, que debe respetar el poder público en el ejercicio de su potestad aduanera; el fundamento de la obligación de pagar las contribuciones a las importaciones y exportaciones; las facultades extraordinarias del Ejecutivo Federal para legislar en materia de impuestos al comercio exterior, el establecimiento de las aduanas con su ubicación y la facultad de la Federación de gravar, restringir o prohibir la importación, exportación o tránsito de mercancías.

2.3.1.2 DERECHO ADMINISTRATIVO.

El Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público que tiene por objeto específico la administración pública. Administrar significa, en términos generales, obrar para la gestión o el cuidado de determinados intereses, propios o ajenos. La administración pública puede ser definida como actividad a través de la cual el Estado y los sujetos de ése tienden a la satisfacción de intereses colectivos.³⁸

Para precisar el concepto de función administrativa es necesario recordar la doctrina de la división de poderes. De acuerdo con tal doctrina, las funciones del Estado pueden ser concebidas en dos sentidos, uno material y

³⁸ *Diccionario Jurídico Mexicano Op. cit* p. 345.

otro formal. Desde el punto de vista formal, las diversas funciones son definidas de acuerdo con la índole de los poderes: así, la legislativa atribuida al Congreso; la jurisdiccional, a los jueces y tribunales y la administrativa a los órganos ejecutivos.

Las funciones legislativa y jurisdiccional ofrecen dos características comunes: imparcialidad y objetividad. Los jueces deben aplicar el derecho existente y se encuentran colocados por encima de las partes; el legislador, en cuanto tal, nunca interviene en las relaciones jurídicas que derivan de las normas por él formuladas. En cambio, al realizar la tarea administrativa, el Estado obra por sí mismo, es decir, como sujeto o parte interesada en el ejercicio de dicha función.

Por tal motivo podemos decir que son normas de Derecho Administrativo en materia Aduanera que al aportar los servicios propios de la actividad de la Administración Pública, hacen que se materialicen las funciones aduaneras, así como establecer los órganos o dependencias del Estado que se encargan de recaudar los impuestos al comercio exterior. El Derecho Administrativo regula la organización y las atribuciones de las diversas dependencias y entidades que conforman la Administración Pública Federal, así como las prescripciones sobre la prestación de los servicios públicos. El Derecho Aduanero recurre a él para el conocimiento de las atribuciones que le competen al órgano administrativo encargado de ejercer funciones aduaneras.

2.3.1.3 DERECHO FISCAL.

El Derecho Fiscal es: "El conjunto de normas jurídicas que establece las normas que fijan las contribuciones para sufragar el gasto público, entre ellas las que gravan las entradas y salidas de mercancías del territorio nacional, así como los medios de su extinción y las sanciones en caso de su incumplimiento"³⁹.

El Derecho Fiscal se relaciona estrechamente con la materia aduanera en rubros como: la teoría de las contribuciones, definiciones de los impuestos al comercio exterior, los recursos de los particulares frente a los actos de la autoridad aduanera, los procedimientos contenciosos. La regulación del delito de contrabando, etc.

2.3.1.4 DERECHO PENAL.

El derecho penal, es parte del Derecho Público interno, cuyas disposiciones tienden a mantener el orden político social de una comunidad, combatiendo por medio de penas y otras medidas adecuadas, aquellas conductas que le dañan o ponen en peligro, y es el que "establece las contravenciones y los delitos punibles, señalando las penas que a los mismos corresponden."⁴⁰

³⁹ ROHDE PONCE Andrés. *Op cit.*, p.61.

⁴⁰ OSSORIO Y FLORIT Manuel "Derecho" *Gran Omeba, Diccionario Enciclopédico Ilustrado*. Buenos Aires Argentina 27 de mayo de 1969 p.4.

La tipificación y sanción de los delitos aduaneros es materia del Derecho Penal por lo que se establece una relación indiscutible entre ambos. Es la aplicación de principios generales para sancionar conductas contrarias a la Ley Aduanera.

2.3.1.5 DERECHO INTERNACIONAL.

Comenzaremos por dar una definición de este derecho. "Es el conjunto de normas jurídicas que regula las relaciones entre varios Estados o entre habitantes de dos Estados, siempre que en las mismas el o los Estados actúen en función del poder público. Y son actos característicos de este Derecho la celebración de tratados, la organización y funcionamiento de las representaciones diplomáticas y consulares, así como todo lo relativo a las cuestiones derivadas de la guerra y de la paz."⁴¹

Por otro lado, el comercio presenta, desde luego, dos aspectos o facetas esenciales, a las cuales debe atenderse para lograr tener una idea muy clara de esta fundamental actividad social: el aspecto económico y el jurídico. Desde el punto de vista económico se ha considerado al comercio como: el conjunto de operaciones de intercambio de bienes y servicios que se requieren para la satisfacción de las necesidades de la sociedad en general, y de los seres humanos en particular.

⁴¹ *Idem.*

Desde el punto de vista jurídico, el comercio se conceptúa como: la actividad por medio de la cual las personas realizan actos de intercambio de bienes y servicios, con el propósito de lucro, y de cuyas actividades se generan derechos y obligaciones que son legalmente exigibles.

Se relacionan estrechamente este Derecho y el Aduanero en virtud de que toca al primero la regularización de zonas comerciales internacionales de las que el país sea parte, así como su participación en tratados internacionales, que tengan que ver con la regulación aduanera.

2.3.1.6 DERECHO PROCESAL.

Son normas procedimentales que tienen aplicación en los casos de infracciones o controversias entre los importadores o exportadores con la autoridad aduanera, ya sea en la tramitación del procedimiento administrativo de investigación y audiencia, ya en la utilización del recurso de revocación, o en el juicio de nulidad; en lo concerniente a notificaciones, recusaciones, probanzas, desahogo de pruebas, competencia, términos, legitimación etc.

Provee al Derecho Aduanero de instituciones y figuras jurídicas que éste usará para fines propios en los procedimientos administrativos en materia aduanera, desde su inicio hasta su resolución.

2.4 CONCEPTO DE DERECHO ADUANERO Y DIFERENTES DEFINICIONES.

La evolución histórica del Derecho Aduanero debe de partir de la definición etimológica del vocablo aduana.

Existen dos corrientes importantes en cuanto al origen etimológico de esta voz, la primera proviene del vocablo persa *divan*, que significa el lugar de reunión de los administradores de finanzas y han llegado hasta nosotros del árabe *diovan*, luego pasó al italiano *dogana* y finalizó en aduana. La segunda deriva del nombre arábigo *divanum* que significa la casa donde se recogen los derechos, después empezó a llamarse *divana*, luego *duana*, concluyendo con aduana.⁴²

Las aduanas son unidades administrativas de la administración pública, dependen directamente del órgano público desconcentrado denominado Servicio de Administración Tributaria y tiene como funciones principales: Controlar la entrada y salida de mercancías; Ejecutar la parte correspondiente a las políticas económicas y comerciales (p.e. el permitir la importación de mercancías para el desarrollo de la industria, el restringir la importación de productos suntuarios). Ejercer vigilancia en materia de sanidad, migración y seguridad nacional.⁴³

⁴² RAMÍREZ GUTIÉRREZ José Othón, "Historia de la Economía del Mundo Occidental" en Barnes Harry *Diccionario Jurídico Mexicano*. Ed. México, 1997, p.115

⁴³ *Idem*.

En la actualidad, el sistema clásico de regular y proteger la economía de un país mediante la imposición de los derechos de aduana ha desaparecido casi por completo; este tipo de contribuciones son también atacadas mediante formas de integración regional como zonas de libre cambio, uniones aduaneras, etc. Que persiguen una libre circulación de mercancías por los territorios de los países miembros, sin que sea necesario pagar impuestos. De esta manera la aduana deja de ser una expresión de la soberanía nacional para transformarse actualmente en una institución de carácter supranacional.

Es en Egipto donde surgen las primeras aduanas. Durante los siglos XV y XIV a. C., período más floreciente del comercio, época del imperio, en la que el comercio fue cuidadosamente regulado manteniéndose aduanas en los puertos y lugares de entrada, gravándose las mercancías, excepto las de la corona, los comerciantes debían pagar una aportación de sus artículos, de esta manera el comercio representó la fuente de ingresos más importante del tesoro real.

Durante siglos las aduanas fueron únicamente recaudadoras de impuestos y gendarmes fronterizos, sin embargo en la actualidad sus funciones se han transformado en virtud del desarrollo del comercio exterior y de las normas aduaneras, que han dado lugar al nacimiento del Derecho Aduanero. Así el aspecto fiscal recaudatorio, ha pasado a un segundo término y las funciones de carácter económico y comercial, entre otras han adquirido preponderancia.

Con el fin de acceder al concepto de actividad aduanera del Estado, objeto del Derecho que lleva su nombre, es conveniente exponer primero los fines, funciones y características de la actividad estatal.

Para continuar con este apartado, expondremos algunas de las diferentes definiciones que algunos autores extranjeros y nacionales han realizado sobre este punto.

El Derecho Aduanero lo define Pedro Fernández Lalanne como "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 quienes realicen operaciones con mercaderías a través de las fronteras de la República, por vías marítimas, aéreas, terrestres y postales".⁴⁴

Para Mario Di Lorenzo el Derecho Aduanero es "El conjunto de normas que disciplinan y condicionan el paso de las cosas por las aguas jurisdiccionales y a través de las fronteras, así como su depósito en el territorio del Estado, en relación con su procedencia (extranjera o nacional), con el destino aduanero que los propietarios declaran para tales efectos, con las obligaciones, limitaciones y controles impuestos por la tutela de los diferentes intereses públicos".⁴⁵

⁴⁴ CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, *Op. cit.* p. 1

⁴⁵ *Idem.*

Jean Amphoux, dice que el Derecho Aduanero "Es la parte esencial de la legislación de un país sobre el comercio exterior, este sistema normativo también se refiere a las relaciones entre importadores y exportadores, ya sean físicas o jurídicas, con las autoridades administrativas y financieras".⁴⁶

Octavio Gutiérrez Carrasco, manifiesta que el Derecho Aduanero "Es el conjunto de normas legales que determinan el régimen fiscal a que deben someterse los intervinientes en el tráfico internacional de mercancías a través de las fronteras internacionales o aduaneras, por la vía marítima, terrestre aérea y postal; que organizan el servicio 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 y el procedimiento de las causas a que dicho tráfico dieren lugar".⁴⁷

Efraín Polo Bernal afirma que el Derecho Aduanero "Entraña un conjunto de normas jurídicas, instituciones y principios de derecho público que se aplican en el tráfico y desempeño de los bienes, mercancías o efectos que entran y salen de un país determinado, al gravamen así como a su afectación económica y social".⁴⁸

Santos Dattola, señala que "Se entiende por Derecho Aduanero el conjunto de los institutos y de las normas jurídicas que en relación con el

⁴⁶ *Ibid* p 2

⁴⁷ GUTIÉRREZ CARRASCO Octavio, *Nociones de Derecho Aduanero Chileno*, Editorial Jurídica de Chile, Chile 1971 p.31

⁴⁸ POLO BERNAL Efraín *Tratado Sobre Derecho Aduanero, Código Aduanero*, Editorial T.G., S.A. México, 1949 p.4

intercambio comercial entre estados, regulan el movimiento de las mercaderías a través de la línea aduanera, con el fin de percibir el tributo y proteger a la economía nacional".⁴⁹

Para Manuel Ovilla Mandujano el Derecho Aduanero "Es un conjunto de normas coactivas que regulan o se refieren a una serie de actividades encuadradas dentro del comercio exterior, que consisten básicamente en las operaciones que se realizan por importación y exportación de mercancías".⁵⁰

Hugo Opazo Ramos dice que "la legislación aduanera en su acepción más amplia es por su sustancia un conjunto de normas jurídicas que objetiva al llamado Derecho Aduanero".⁵¹

Aristo D. González manifiesta que el Derecho Aduanero es "Un conjunto de normas jurídicas que tienen individualidad destacada en sus fundamentos y en sus métodos frente al Derecho Fiscal; se distingue, además de la restante actividad fiscal en algunas teorías y soluciones que afectan a la legislación de fondo a los presupuestos procesales".⁵²

⁴⁹ DATTOLA Santos, citado por Ricardo Xavier Basaldúa, *Derecho Aduanero*, Cárdenas Editor Distribuidor México, 1982 p. 65.

⁵⁰ OVILLA MANDUJANO Manuel, *Derecho Aduanero*, Ediciones De Palma, Buenos Aires, Argentina, 1974 p. 3.

⁵¹ OPAZO RAMOS Hugo, *Legislación Aduanera*, Escuela Interamericana de Administración Pública Fundación Getulio Vargas, Rio de Janeiro, Brasil, 1965 p. 12.

⁵² D. GONZÁLEZ Ariosto, *Tratado sobre Derecho Aduanero Uruguayo*, Ediciones Roque De Palma Buenos Aires, Argentina, 1975 p. 41.

Ahora bien y tomando en cuenta lo anterior podemos definir al Derecho Aduanero de manera particular como "El conjunto de instituciones y principios que se manifiestan en normas jurídicas que regulan la actividad aduanera del Estado, las relaciones entre el 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".

2.5 TEORÍA DE LAS FORMAS DE INTEGRACIÓN ADUANERA.

La idea de conjuntar y unificar esfuerzos no es novedosa en el Derecho Aduanero, ya que desde el siglo XVII, Francia busca la unificación aduanera de sus territorios suprimiendo las líneas de aduanas interiores, que gravan a las mercancías bajo la figura de derechos alcabalatorios, lo cual hacía que cada una de sus provincias se viera como un todo y no como un parte integrante de la nación francesa.

En la tercera parte del siglo XVIII las colonias inglesas de América del Norte, realizan su unificación comercial como un primer paso que les permitiría posteriormente alcanzar su independencia de la Gran Bretaña.

El antecedente más representativo de las formas de integración, lo encontramos en la segunda mitad del siglo XIX en los Estados Germánicos, con el establecimiento del "Zollverein" tipo de unión aduanera propiciada por

Prusia y que permitió a estos pueblos (Alemania, Austria, Prusia, Hungría) tener un desarrollo económico que pudiera competir con el francés e inglés.

Es entonces, como las naciones en su devenir histórico han encontrado tres etapas, dentro del Comercio Internacional, para conjuntar sus esfuerzos y formar bloques que les permitan ampliar su comercio interno y externo, para estimular su crecimiento económico, su producción nacional; activando su desarrollo agrícola e industrial. Dichas formas son: la Cooperación, la Integración, la Unificación.

- Cooperación.- Es el acuerdo bilateral o multinacional en que los Estados miembros se comprometen a cumplir recíprocamente asuntos de interés común sin que esto signifique menoscabo de su libertad o soberanía.
- Integración.- En estricto sentido, consiste en que a través de los tratados internacionales, dos o más Estados ceden algunas de sus prerrogativas soberanas, para crear una zona nueva con personalidad jurídica independiente a la de sus miembros, en la cual puedan circular libremente y con el mismo tratamiento; mercancías, servicios, personas y capitales, según sea el grado de amplitud de la integración.

El grado de la amplitud de la integración depende de las etapas en que se desarrolle la misma y que son: área o zona de libre comercio, unión aduanera, unión económica, mercado común e integración económica total.

- Unificación.- Es la forma más elevada de integración en la cual hay una fusión completa de los Estados, los cuales se reservan algunos atributos de su soberanía para cuestiones de poca envergadura y de carácter local pero los de importancia son fijados por la unión, siendo sus resoluciones obligatorias para todos los estados unificados, es decir, se forma un Estado nuevo con todos sus atributos.⁵³

De las tres formas apuntadas, la que reviste mayor importancia para el estudio del Derecho Aduanero, es la intermedia o sea la Integración, ya que la Cooperación es una forma tímida de iniciar el desarrollo comercial y económico de los Estados. Por otra parte, la Unificación es todavía un ideal no alcanzado con características utópicas que algún día deberá darse entre los pueblos para contar con un desarrollo más armónico, justo y equilibrado que permita a los Estados mantener relaciones más acordes con la realidad en que vivimos.

⁵³ CARVAJAL CONTRERAS Máximo, *Op. cit* p 38.

CAPÍTULO III

FASES DE LA ACTIVIDAD ADUANERA Y TRIBUTOS RELACIONADOS CON EL COMERCIO EXTERIOR EN MÉXICO

CAPÍTULO III

FASES DE LA ACTIVIDAD ADUANERA Y TRIBUTOS RELACIONADOS CON EL COMERCIO EXTERIOR EN MÉXICO

En el presente capítulo se exponen las disposiciones legales aplicables a los hechos, actos, conductas, gestiones y operaciones de los particulares, así como a las atribuciones, acciones, y procedimientos de algunas de las autoridades que forman parte de la actividad aduanera. A reserva de exponerlo con detalle en el apartado correspondiente, cabe anotar que siendo compleja y múltiple la actividad aduanera, no debe confundirse con el despacho aduanero, ya que éste es un procedimiento legal para ordenar el desaduanamiento de las mercancías, es decir, el despacho constituye únicamente una fase de la actividad aduanera.

3.1 SUJETOS Y OBJETO DEL IMPUESTO

Tienen la calidad de sujetos, las personas que intervienen en toda relación tributaria ya sea para cobrarlas o bien para pagarlas, los primeros son conocidos como sujetos activos y son: la federación, las entidades federativas y los municipios; los segundos son conocidos como pasivos y generalmente están obligados a enterarlos. Para efectos de esta materia tienen esta última calidad, las personas físicas o morales que introducen mercancías al territorio nacional o las extraen del mismo y generalmente son

sus propietarios, o sus tenedores, el remitente en exportación o el destinatario en importación, el mandante por los actos que haya utilizado y los mandatarios por los actos que personalmente realice conforme al mandato, los agentes aduanales por los actos que se originen con motivo de las importaciones o exportaciones en cuyo despacho aduanero intervengan personalmente, los propietarios y empresarios de los medios de transporte, los pilotos, capitanes y en general los conductores de las mismas, por los impuestos que causen las mercancías que transportan cuando dichas personas no cumplan las obligaciones que les impongan las leyes.

En los casos de tránsito de mercancías también son sujetos pasivos los propietarios y empresarios de los medios de transporte público, pero únicamente cuando no cuenten con la documentación que acredite la legal estancia en el país de las mercancías que transporten. En todos estos supuestos estas personas tienen la calidad de sujetos pasivos en la relación tributaria.

Ahora bien el objeto del impuesto lo constituye el hecho o acto generador del crédito fiscal, de tal suerte que el caso concreto que nos ocupa el hecho de esta contribución lo constituye la introducción o salida de mercancías al o del territorio nacional, así como su circulación por el propio territorio por parte de mercancías extranjeras, con las modalidades relativas a las importaciones temporales o definitivas de los bienes que se manejen o bien, la introducción de productos a las zonas o regiones fronterizas que

disfruten de beneficios arancelarios y en estos casos, siendo diferente el objeto de cada una de esas actividades, deben ser diferentes también los diversos impuestos que para cada uno de esos hechos se establezcan, simple y sencillamente porque siendo diferentes los actos que les dan origen, se presenta la necesidad de gravar de manera independiente y concreta todas y cada una de esas actividades; mas, como en el presente caso esta situación no se ha tomado en cuenta por parte del legislador, sino que con un solo gravamen se establecen las cargas tributarias que en todos los casos, de manera invariable, se torna urgente la necesidad de modificar toda esta situación a fin de evitar profundas inequidades entre los gobernados.

3.2 AUTORIDADES ADUANERAS.

El artículo 2º, de la Ley Aduanera, en su fracción II, establece que para los efectos de esta ley se considerará:

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

De este dispositivo legal advertimos que la calidad de autoridades aduaneras se sustenta en dos requisitos fundamentales y que son a saber, el primero, que se encuentren comprendidas dentro del Reglamento Interior del

Servicio de Administración Tributaria por otro, que estén facultadas o cuenten con la competencia necesaria derivada de la ley para llevar a cabo las funciones que los propios ordenamientos legales les confieren, a condición de que si no se satisfacen plenamente estos requisitos, no nos encontremos frente a una autoridad en la materia.

Estas exigencias tan elementales constituyen el punto de partida para poder determinar en qué supuestos nos encontramos frente a una autoridad y en qué casos no.

El Servicio de Administración Tributaria tendrá además de las atribuciones que en su favor establece su Reglamento Interior y otras leyes, señalar la circunscripción territorial de las aduanas, así como establecer y suprimir secciones aduaneras y especificar las aduanas a través de las cuales se deberá practicar el despacho de determinado tipo de mercancías.

Asimismo, estará facultada para comprobar la exactitud de los datos contenidos en los pedimentos, declaraciones, manifestaciones y pagos de impuestos y cuotas compensatorias que se lleven a cabo en la importación y exportación de mercancías.

Podrá requerir de los contribuyentes, responsables solidarios y terceros, los documentos o informes que posean con motivo de sus funciones y actividades relacionadas con la importación, exportación o uso de las

mercancías, así como recabar de los funcionarios públicos, fedatarios y autoridades extranjeras los datos y documentos que tengan a su alcance con motivo de sus informes o actividades relacionadas con la actividad de importación o exportación de mercancías, cerciorarse que en los despachos, los agentes y apoderados aduanales cumplan los requisitos establecidos por la Ley Aduanera y las reglas que tenga la propia Secretaría.

De igual forma estará en aptitud de practicar el reconocimiento aduanero de las mercancías de importación o exportación en los recintos fiscales y fiscalizados o a petición del interesado en su domicilio o en las dependencias, bodegas, instalaciones o establecimientos que señale el propio interesado, conocer de los hechos derivados del segundo reconocimiento, verificar y supervisar dicho reconocimiento, autorizar y conceder la autorización a los dictaminadores aduaneros, así como supervisar sus dictámenes. Podrá fijar los lineamientos para las operaciones de carga, descarga, manejo de mercancías al comercio exterior y, para la circulación de vehículos dentro de los recintos fiscales o fiscalizados y, señalar dentro de dichos recintos las áreas restringidas para el uso de aparatos de telefonía o celular o cualquier otro medio de comunicación, así como ejercer en forma exclusiva el control y vigilancia sobre la entrada y salida de mercancías y personal en los aeropuertos y puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional y en las aduanas fronterizas.

Inspeccionar y vigilar permanentemente el manejo, transporte o tenencia de las mercancías en los recintos fiscales o fiscalizados o cualquier parte del territorio nacional; perseguir y practicar el embargo precautorio de las mercancías y de los medios en los que se transporten en los casos en los que las mercancías se introduzcan al territorio nacional por lugar no autorizado, cuando se trate de mercancías de importación o exportación prohibida o sujetos a regulaciones y restricciones no arancelarias y no se acredite su cumplimiento o se omita el pago de las cuotas compensatorias, cuando no se acredite con la documentación aduanera correspondiente que las mercancías se sometieron a los trámites previstos para su introducción al país, cuando con motivo del reconocimiento, del segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías se descubran sobrantes o cuando se introduzcan dentro del recinto fiscal vehículos de carga para transportación de mercancías de importación sin el pedimento que corresponda para llevar a cabo el despacho de mercancías.

Cuando los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros con ellos relacionados se opongan u obstaculicen el ejercicio y facultades de las autoridades fiscales, éstas podrán indistintamente solicitar el auxilio de la fuerza pública, imponer la multa que corresponda en los términos del Código Fiscal de la Federación y solicitar a la autoridad competente se proceda por desobediencia a un mandato legítimo de autoridad competente, en el entendido de que para que estas medidas se perfeccionen, resulta indispensable agotar el procedimiento correspondiente, que estudiaremos en su oportunidad.

Por otro lado, en el artículo 42 del Código Fiscal de la Federación se establece en su parte conducente que las autoridades fiscales a fin de comprobar que los contribuyentes, los responsables solidarios o los terceros con ellos relacionados han cumplido con las disposiciones fiscales y, en su caso, determinen las contribuciones omitidas o los créditos fiscales, así como para comprobar la comisión de delitos fiscales y para proporcionar informes a otras autoridades fiscales, estarán facultadas para rectificar los errores aritméticos, omisiones y otras irregularidades que aparezcan en las declaraciones, solicitudes o avisos, para lo cual, podrán requerir al contribuyente la presentación de la documentación que proceda para la rectificación del error u omisión de que se trate. Podrán allegarse las pruebas necesarias para formular la denuncia, querrela o declaratoria ante el ministerio público para que ejercite la acción penal por la posible comisión de delitos fiscales. Las actuaciones que practiquen las autoridades fiscales tendrán el mismo valor probatorio que la ley le concede a las actas de la Policía Judicial.

Por lo que se refiere al requisito relativo a que las autoridades deben de tener competencia constitucional para ejercitar las facultades que la Ley Aduanera establece, de conformidad con el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, resulta conveniente aclarar que a partir del día 30 de junio de 1997 en que se publicó el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, esta situación varió por completo y ahora las autoridades encargadas de llevar a cabo esta función son las Administraciones Generales de Interventoría de Asuntos Fiscales

Internacionales, de Administración Especial de Auditoría Fiscal Federal, de Administración General de Aduanas, las que estarán a cargo de un auxiliar del área y del personal que se requiera para llevar a cabo las funciones que de manera específica se detallan en ese cuerpo reglamentario.

Con todo lo anterior se demuestra que no es únicamente la atribución lo importante, sino que la actividad se lleve a cabo por un funcionario con competencia constitucional establecida en un reglamento interior, ya que de lo contrario, los actos de esta persona podrían estar viciados y por lo mismo carecer de toda validez.

3.3 TRÁMITES ADUANALES.

La importancia del concepto de mercancía, no cobraría mayor importancia para nuestro estudio si no nos ocupáramos de las importaciones y exportaciones hacia y desde nuestro país, por lo que acto seguido estudiaremos estos aspectos.

Si nos atenemos a las definiciones gramaticales de estos vocablos, se corre el grave riesgo de concluir que la entrada y salida de mercancías al Territorio Nacional podría perfeccionarse en el momento en que éstas accedieran al mar territorial, al territorio nacional o al espacio situado sobre él; sin embargo, ello es absurdo, porque, no existe manera de establecer esos controles; pero además, es claro comprender que esos extremos no

constituyen el objetivo ulterior que se pretende alcanzar por la ley, sino el procedimiento que debe observarse en cuanto a los bienes que ingresan al territorio nacional en debida forma, esto es, satisfaciendo todas y cada una de las formalidades que para el caso previenen los diferentes ordenamientos legales aplicables.

Auxiliándonos en lo establecido por el artículo 90, de la Ley Aduanera, se advierte que las mercancías que se introduzcan al territorio nacional o se extraigan del mismo, esto es, las que ya se encuentran dentro de nuestro país podrán ser destinadas a algunos de los regímenes aduaneros que la propia ley contempla y que son: Los definitivos de importación y exportación, los temporales de importación para retornar al extranjero en el mismo estado; para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación, se contemplan igualmente los regímenes temporales de exportación para retornar al país en el mismo estado para elaboración, transformación o reparación, para depósito fiscal para tránsito de mercancías tanto nacional como internacional y para la elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado y recinto fiscalizado estratégico.

De aquí podemos inferir con claridad meridiana que no constituye la entrada materializada de mercancías por sí misma o salida lo que se sanciona, como de manera sistemática e irregular lo han venido haciendo las autoridades administrativas, porque introducidas al territorio nacional, éstas pueden ser destinadas a los diferentes regímenes aduaneros que la propia ley

contempla o inclusive retornarse al extranjero si así conviene a los intereses de su propietario, de tal suerte que no es ese acto concreto y materializado el que las leyes consideran como irregular, sino la falta de observancia de todas y cada una de las formalidades que la ley establece para el destino de las mercancías a los diferentes regímenes aduaneros que estudiaremos en su momento.

Esto nos obliga a analizar todos y cada uno de los pasos y requisitos que se deben de observar para lograr este propósito, puesto que si no se procede de esta manera, no se puede captar en toda su extensión esta mecánica indispensable para el perfeccionamiento de las importaciones o exportaciones.

Consideramos importante hacer mención de los lugares autorizados para la entrada y salida de las mercancías, pues estos nos conducen a un mejor entendimiento sobre el depósito y despacho de las mercancías a territorio nacional.

El artículo 7º del Reglamento de la Ley Aduanera establece que son lugares autorizados para realizar la entrada a territorio nacional o la salida del mismo de mercancías, las aduanas, secciones aduaneras, aeropuertos internacionales, cruces fronterizos autorizados, puertos y terminales ferroviarias que cuenten con servicios aduanales y maniobras en tráfico marítimo y fluvial, los muelles atracaderos y sitios para la carga y descarga de mercancías de importación o exportación que la autoridad competente señale para ello.

Tratándose de caso fortuito, fuerza mayor o causa debidamente justificada, las autoridades aduaneras podrán habilitar, por el tiempo que duren las citadas circunstancias, lugares de entrada, salida o maniobras distintas a las señaladas en este artículo, los cuales se harán del conocimiento a las demás autoridades competentes y a los interesados.

En lo que respecta a los tráficos marítimos o aéreos, las mercancías destinadas a entrar por una aduana podrán hacerlo por otra, con la misma documentación de origen, cuando la de destino haya sido clausurada o se encuentre imposibilitada para recibir la carga, por cualquier circunstancia debidamente justificada; exista caso fortuito o fuerza mayor y, el porteador o el consignatario de mercancías en tráfico marítimo, solicite descargar y despachar en otro puerto distinto del señalado como destino. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 19 de la Ley Aduanera, las autoridades del ramo podrán autorizar que esas operaciones se presten o lleven a cabo en lugar distinto del autorizado en día y hora inhábil, a condición de que se satisfagan los requisitos establecidos por el reglamento.

El Reglamento de la Ley Aduanera también contempla el tráfico fluvial e incluye dentro de estos conceptos, a la vía postal, así como a la introducción de mercancías por medio de tuberías, ductos y cables, los cuales son controlados a manera de regularizar el ingreso o salida de estos bienes al, o del territorio nacional; pero esto resulta indebido porque con ello se confunde a los medios de transporte con las vías por las cuales se llevan a cabo esas

transportaciones que son dos cosas diferentes, en atención a que los medios son los objetos en los que se contienen las mercancías y las vías son los senderos que se utilizan para trasladar a un bien de un lugar a otro.

Es necesario para nuestro estudio, delimitar lo que se debe entender por Territorio Nacional, ya que de no ser así se presenta una gran confusión en cuanto al perfeccionamiento y consumación de estos hechos, por la indefinición e indeterminación del lugar al que debe considerarse como introducidas o extraídas las mercancías.

Aun cuando los artículos 176, de la Ley Aduanera y, 102 del Código Fiscal de la Federación se refieren al país y no al territorio nacional, en lo que concierne a la introducción de mercancías en atención a que en otros dispositivos legales de esos mismos cuerpos jurídicos se hace alusión a este último concepto, nos referimos a esta figura legal en el entendido de que ello también nos proporciona una mejor ilustración en relación a los requisitos que se deben de satisfacer para la entrada y salida de mercancías al país o a una parte de su territorio, ya que los requisitos varían dependiendo del lugar al que se dirijan.

El artículo 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "El territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación.
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las Islas de Guadalupe y las de Revillagigedo, situadas en el Océano Pacífico;
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional y las marítimas interiores;
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional."⁵⁴

Por su parte el artículo 8º del Código Fiscal de la Federación previene que: "Para los efectos fiscales se entenderá por México, país y territorio nacional, lo que conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos integra el territorio nacional y la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial."

54 RABASA Emilio O. *Op.cit.*, p.168.

Las diferentes circunscripciones necesariamente inciden en la actividad del comercio exterior, toda vez que dependiendo del destino al que las mercancías se dirijan, será el tributo que deban cubrir, dándose lugar con ello a tratamientos inequitativos a los diferentes habitantes del país, sin que se advierta la existencia de algún ordenamiento legal que regule debidamente esta distinción territorial, ya que solamente se han venido manejando de manera arbitraria y caprichosa, mediante disposiciones de tipo administrativo, pero no a través de disposiciones de naturaleza legislativa, lo que da origen a graves irregularidades.

3.3.1 DEPÓSITO ANTE LA ADUANA.

Según su definición etimológica, depósito significa poner en seguridad algo, por lo tanto, la autoridad aduanera determina como un paso previo a la tramitación aduanera o despacho, que las mercancías de comercio exterior sean depositadas en almacenes adecuados para su guarda y custodia.

Con el nombre de depósito provisional o depósito temporal se le conoce en otros países, en nuestro caso se puede considerar el vocablo previo ya que este denota la intención de la autoridad aduanera de asegurar anticipadamente el control y seguridad de las mercancías antes de que se efectúe el despacho aduanero.

El artículo 14 de la Ley Aduanera establece en los tres primeros párrafos que: "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, fiscalización, así como el despacho aduanero de las mismas.

El Servicio de Administración Tributaria podrá otorgar concesión para que los particulares presten los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías, en inmuebles ubicados dentro de los recintos fiscales, en cuyo caso se denominarán recintos fiscalizados. La concesión se otorgará mediante licitación conforme a lo establecido en el Reglamento e incluirá el uso, goce o aprovechamiento del inmueble donde se prestarán los servicios.

De este modo se puede resumir que el almacenamiento o depósito de estas mercancías puede ser en nuestro país un servicio público, que el Estado otorga directamente aunque es frecuente que lo concesione dando lugar a la distinción que se ha elaborado de recintos fiscales o fiscalizados. Por lo que de una manera más sencilla se puede establecer que el primero, es cuando se presta el servicio directamente por el Estado a través de la autoridad aduanera. El segundo, es cuando un particular, persona física o

persona moral obtiene la concesión de la Secretaría de Hacienda para guardar mercancías previamente a su despacho aduanero.

El depósito de mercancías ante la aduana lo contemplamos en el artículo 23 de la Ley Aduanera que establece en su primer párrafo: "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. La Secretaría, mediante reglas, podrá autorizar su depósito ante la aduana en aduanas de tráfico terrestre."

Resulta sumamente conveniente interpretar este precepto en perfecta armonía y consonancia con los artículos 14 y 16 Constitucionales, que establecen el respeto irrestricto a la propiedad y a la posesión de los bienes de los particulares, y que permite a los gobernados disponer con absoluta libertad de todas y cada una de sus cosas mientras no se contravenga alguna disposición normativa.

Lo anterior implica que, si bien es cierto que el artículo 23 antes referido, previene que las mercancías que se introduzcan en el territorio nacional quedarán en depósito, con el propósito de que sus propietarios los destinen a cualquiera de los regímenes aduaneros establecidos por la ley de la materia, ello no necesariamente obliga a los gobernados a consumir tales hechos, por cuanto que esas posibilidades deben de interpretarse

precisamente con prerrogativas o derechos que la ley establece a favor de los particulares, pero no como una obligación, de tal suerte que en el caso de que por cualquier motivo éstos no consideren pertinente o conveniente ejercitar esas prerrogativas, debe de estimarse que se encuentran en absoluta libertad para desistir de ese beneficio y optar por el retorno de esos productos a su lugar de origen de conformidad con lo dispuesto por el artículo 92 de la Ley Aduanera, previa satisfacción de las obligaciones de su almacenamiento, pero de ninguna manera debe de privarse a los particulares de esa posibilidad, como en la práctica actualmente se viene haciendo, por que de razonarse de esta manera se estaría llevando a cabo una interpretación indebida del referido artículo 23, al impedir que los particulares, en ejercicio del derecho de la disposición de sus bienes, consagrado por la Constitución, retornen al país de origen esas mercancías y se les obligue a llevar a cabo en contra de su voluntad un acto contrario a sus intereses, lo cual desde luego, constituye una interpretación aberrante y apartada de todo criterio jurídico.

Por ello es que no se debe de caer en interpretaciones literales que conduzcan a soluciones sumamente peligrosas y carentes de inteligencia, que denoten el escaso conocimiento que de toda la normatividad existente alrededor de estos problemas se tenga, porque entonces los derechos podrian transformarse en obligaciones.

3.3.2 DESPACHO DE MERCANCÍAS.

En atención a que este trámite constituye prácticamente el punto medular del procedimiento relativo a la entrada y salida de mercancías al y del Territorio Nacional, me permitiré mencionar de una manera enunciativa y genérica lo que este trámite implica, sin perjuicio de que con posterioridad, se analicen en detalle todas y cada una de las partes y elementos que lo componen.

Fernández Lalanne divide el despacho en: de importación y exportación. Define al primero como "el conjunto de trámites y procedimientos que, con arreglo a las disposiciones en vigor, se siguen ante las dependencias aduaneras, y por medio de las cuales se asegura la correcta verificación de las declaraciones comprometidas y la determinación de los valores de los efectos que se presentan para su ulterior ingreso a la plaza, asegurando en esa forma la percepción de la renta fiscal"; el segundo será "el conjunto de tramitaciones de orden aduanero que se realizan en oportunidad de la salida de mercancías desde nuestro país con destino a los centros de consumo en el extranjero."⁵⁵

Debemos de comprender que para que las mercancías sujetas a cualesquiera de los regímenes aduaneros quede a la disposición de los

⁵⁵ FERNÁNDEZ LALANNE, Pedro. *Derecho Aduanero*. Vol. I, Ediciones Roque De Palma Buenos Aires Argentina, 1966. p. 601-723.

interesados, es necesario que previamente se cumpla con una serie de trámites, requisitos y formalidades ante la autoridad aduanera por los sujetos que intervienen en la relación jurídica.

Las reglas para el despacho no son iguales para todos los casos, difieren en virtud de las características peculiares del régimen aduanero a que se destinen las mercancías; el medio en que se transporten, el lugar de introducción o extracción, el tráfico, su tratamiento arancelario e impositivo.

Históricamente en el despacho de mercancías se comprendía una secuencia lógica de pasos, que deberían darse uno antes que el otro, durante el procedimiento de nacionalización o extracción de mercaderías. Así la "declaración" precede al "registro" y a la "liquidación de impuestos", sigue la "comprobación" y éstos a su vez al "reconocimiento" "verificación" o "aforo"; sin los cuales no podrá haber el "retiro o levante" de las mercancías.

El artículo 35 y subsecuentes de la Ley Aduanera, previenen que: "Se entiende por despacho de mercancías el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficos y regimenes 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."

De esta premisa se desprende la existencia de un conjunto de actos y formalidades que es necesario escudriñar en la propia ley para entender mejor lo que constituye el despacho aduanero. El artículo 36 de la Ley aduanera establece que: "Quienes importen o exporten mercancías están obligados a presentar ante la aduana, por conducto de agente o apoderado aduanal, un pedimento en la forma oficial aprobada por la Secretaría. En los casos de las mercancías sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias cuyo cumplimiento se demuestre a través de medios electrónicos, el pedimento deberá incluir la firma electrónica que demuestre el descargo total o parcial de esas regulaciones o restricciones. Dicho pedimento se deberá acompañar de:

I. En importación

- a) La factura comercial que reúna los requisitos y datos que mediante reglas establezca la Secretaría, cuando el valor en aduana de las mercancías se determine conforme al valor de transacción y el valor de dichas mercancías exceda de la cantidad que establezcan dichas reglas,
- b) El conocimiento de embarque en tráfico marítimo o guía en tráfico aéreo,

- c) Los documentos que comprueben el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias a la importación, que se hubieran expedido de acuerdo con la Ley de Comercio Exterior, siempre que las mismas se publiquen en el Diario Oficial de la Federación y, se identifiquen en términos de la facción arancelaria y de la nomenclatura que le corresponda conforme a la tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación;

- d) El documento con base en el cual se determine la procedencia y el origen de las mercancías para efectos de la aplicación de preferencias arancelarias, cuotas compensatorias, cupos, marcado de país de origen y otras medidas que al efecto se establezcan de conformidad con las disposiciones aplicables.

- e) El documento en el que conste la garantía que determine el SAT mediante regla, cuando el valor declarado sea inferior al precio estimado que establezca dicha dependencia;

- f) El certificado de peso o volumen expedido por la empresa certificadora autorizada por el SAT mediante reglas, tratándose del despacho de mercancías a granel en aduanas de tráfico marítimo, en los casos que establezca el Reglamento;

- g) La información que permita la identificación, análisis y control que señale la Secretaría mediante reglas.

II. En exportación.

- a) La factura o, en su caso, cualquier documento que exprese el valor comercial de las mercancías;
- b) Los documentos que comprueben el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación, que se hubieran expedido de acuerdo con la Ley de Comercio Exterior, siempre que las mismas se publiquen en el Diario Oficial de la Federación y se identifiquen en términos de la fracción arancelaria y de la nomenclatura que les corresponda conforme a la tarifa de la Ley del Impuesto General de Exportación.”

3.4 CUOTAS COMPENSATORIAS, REGULACIONES Y RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS AL COMERCIO EXTERIOR.

Las prácticas desleales de comercio internacional, no pueden evitarse con resoluciones administrativas que tengan por objeto la prohibición o la restricción en el comercio de mercaderías. Tampoco pueden neutralizarse con base en contribuciones arancelarias, puesto que esos procedimientos se

consideran en la legislación internacional del comercio, como obstáculos no permitidos al comercio exterior, si su fin es evitar u obstruir el comercio internacional de bienes. En consecuencia, el país afectado con esas prácticas desleales, tendrá que recurrir al procedimiento internacionalmente admitido que es el de la imposición de cuotas compensatorias.

Las cuotas compensatorias se definen como aquellas sanciones que con apoyo en los Códigos Internacionales de Conducta y en la ley interna respectiva, impone cada autoridad competente de un determinado país a las personas que realizan prácticas desleales de comercio internacional y, que consisten en el cobro de una suma de dinero, que se ubique precisamente dentro del diferencial producido con motivo del dumping o de la subvención recibida por el exportador o por quien se hubiere beneficiado con alguna de esas prácticas.

La doctrina, la legislación internacional y aún resoluciones administrativas internas, como lo es el PPICE (Programa de Política Internacional y Comercio Exterior), le asignan a las cuotas compensatorias diferentes denominaciones, tales como impuestos compensatorios o derechos compensatorios. Esas denominaciones no son legalmente correctas, dentro del régimen jurídico de México, en virtud de que, tanto los impuestos como los derechos son contribuciones que sólo pueden ser decretadas por el Congreso de la Unión, mediante la expedición de leyes específicas. Las cuotas compensatorias por su parte, son decretadas por la autoridad administrativa,

en el caso de México por la Secretaría de Economía, con apoyo en una ley también de contenido administrativo, que es la Ley de Comercio Exterior, y por consecuencia, dichas cuotas no participan de la naturaleza jurídica de los impuestos o derechos, porque, como se ha expresado, el procedimiento para la creación de estas contribuciones es constitucionalmente distinto.

En cuanto a la naturaleza jurídica de las cuotas compensatorias, se señala categóricamente que éstas tienen en la legislación mexicana el carácter de sanciones o multas que impone la autoridad administrativa, sujetándose para ello a un sistema y procedimiento especial contenido en la citada Ley de Comercio Exterior. Una vez decretada la imposición de una cuota compensatoria se encuentran obligadas a realizar su pago, las personas que importen mercancías a México en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, en los términos y bajo las condiciones establecidas en las leyes. Los ordenamientos jurídicos que regulan, tanto la imposición como el pago de las cuotas compensatorias, son la Ley y el Reglamento de Comercio Exterior, así como la Ley Aduanera y su Reglamento y la Resolución Miscelánea expedida por la SHCP, para el ejercicio fiscal que está corriendo.

Las cuotas compensatorias deberán pagarse en la oficina de aduanas en donde el importador realice la operación de internamiento de la mercancía, y dicho pago se hará conjuntamente con las correspondientes contribuciones aduaneras, en su caso. Las citadas cuotas compensatorias, por exigencias

tanto de la normatividad internacional como de la ley interna que regula, deben tener una gran claridad y transparencia, tanto en lo que se refiere a los procedimientos de investigación de prácticas desleales de comercio internacional, que es la causa que motiva su imposición, como en cuanto a los procedimientos de determinación de estas cuotas. Así, se expresa en la ley aduanera, por ejemplo, que la multicitada cuota compensatoria nunca podrá ser en cuanto a su monto, superior a los márgenes de discriminación de precios o de las subvenciones legítimas otorgadas, pero sí podrá imponerse en cantidades inferiores a esas situaciones, siempre que sea suficiente dicha cuota para eliminar el daño o amenaza de daño causado por el importador de las mercancías de que se trate.

Por lo que concierne a las regulaciones y restricciones no arancelarias, pretender clasificarlas es una tarea difícil si se considera que tienen la más diversa naturaleza; que existen en gran número; que su redacción en las disposiciones legales no es siempre transparente y que, en muchos de los casos, su finalidad se aparta tenue, pero eficazmente de su objetivo formal.

Uno de los principales perjuicios que produce esta multiplicidad de instrumentos, es la falta de conocimientos y certidumbre sobre los requisitos o regulaciones que debe cumplir la importación o exportación de determinada mercancía. La legislación mexicana ha pretendido evitar que se produzca esa incertidumbre para lo cual ha dispuesto que dichas regulaciones no

arancelarias se establezcan de tal manera que permitan su identificación y fácil conocimiento por parte de los obligados a cumplirlas.

En cuanto a los supuestos legales de las regulaciones no arancelarias a la exportación el artículo 15 de la Ley de Comercio Exterior determina: "Las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación de mercancías, a que se refiere la fracción III del artículo 4^o⁵⁶ de esta ley, se podrán establecer en los siguientes casos:

- I. Para asegurar el abasto de productos destinados al consumo básico de la población y, el abastecimiento de materias primas a los productores nacionales o, para regular y controlar recursos naturales no renovables del país de conformidad a las necesidades del mercado interno y las condiciones del mercado internacional;
- II. Conforme a lo dispuesto en tratados o convenios internacionales de los que México sea parte;
- III. Cuando se trate de productos cuya comercialización esté sujeta por disposición constitucional o restricciones específicas;

⁵⁶ En relación a este artículo lo analizaremos en otro apartado por tratarse específicamente de las atribuciones del Ejecutivo Federal que están íntimamente ligadas a las regulaciones no arancelarias.

- IV. Cuando se trate de preservar la fauna y la flora en riesgo o peligro de extinción o de asegurar la conservación o aprovechamiento de especies;
- V. Cuando se requiera conservar los bienes de valor histórico, artístico o arqueológico, y
- VI. Cuando se trate de situaciones no previstas por las normas oficiales mexicanas en lo referente a seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o ecología, de acuerdo a la legislación en la materia"

El artículo 16 de la Ley de Comercio Exterior nos da los supuestos en relación a la importación y que a la letra dice: "Las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la importación, circulación o tránsito de mercancías a que se refieren las fracciones III y IV del artículo 4º, se podrán establecer en los siguientes casos:

- I. Cuando se requieran de modo temporal para corregir desequilibrios en la balanza de pagos, de acuerdo a los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte;
- II. Para regular la entrada de productos usados, de desecho o que carezcan de mercado sustancial en su país de origen o procedencia;

- III. Conforme a lo dispuesto en tratados o convenios internacionales de los que México sea parte;
- IV. Como respuesta a las restricciones a exportaciones mexicanas aplicadas unilateralmente por otros países;
- V. Cuando sea necesario impedir la concurrencia al mercado interno de mercancías en condiciones que impliquen prácticas desleales de comercio internacional, conforme a lo dispuesto en esta ley; y
- VI. Cuando se trate de situaciones no previstas por las normas oficiales mexicanas en lo referente a seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o ecología, de acuerdo a la legislación en la materia."

3.5 REGÍMENES ADUANEROS.

Los regímenes aduaneros establecen las formas de destinación que pueden recibir según las leyes y reglamentos aduaneros, las mercancías sujetas al control de la aduana, según la naturaleza y objetivos de la operación y los particulares podrán voluntariamente seleccionar para sus mercancías, alguna de esas formas debiendo de cumplir con las obligaciones aduaneras propias del régimen escogido.

Dentro de la clasificación de los regímenes aduaneros la legislación mexicana los divide en:

Definitivos: Que pueden ser de importación y exportación.

Temporales: Que pueden ser de importación o de exportación.

A su vez, los de importación se subdividen en: para retornar al extranjero en el mismo estado. Para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación.

Los de exportación pueden ser: para que retornen al país en el mismo estado. Para elaboración, transformación o reparación.

El depósito fiscal se subdivide en: importación definitiva, exportación definitiva, para retornar al extranjero, para empresa PITEX (Programa de Importación Temporal para producir artículos de Exportación).

El tránsito de mercancías puede ser: interno o internacional.

Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado.

Se podría decir, que sólo existen tres regímenes aduaneros que son: la importación, la exportación y el tránsito.

La importación puede ser definitiva y temporal. La definitiva se divide a su vez en permanente y esporádica; la primera es la que el importador habitualmente realiza, la segunda es cuando el importador realiza el acto ocasionalmente, como en el caso de los pasajeros, así como por vía postal.

La permanente se subdivide en: gravada, cuando las mercancías paguen impuestos; convencional; cuando las mercancías tienen un tratamiento preferencial, en virtud de un convenio internacional.

Liberatoria de impuestos, cuando las mercancías se importan sin el pago de impuestos dentro de éstas, la reposición de existencias y las introducidas en áreas de desgravación (franja fronteriza, región fronteriza).

Suspensiva de pago, cuando los impuestos de las mercancías quedan en suspenso hasta que se ejecuta el acto generador del pago; dentro de esta forma, la importación en depósito fiscal y las destinadas a plantas de montaje automotriz.

Exenta, cuando las mercancías por ley o por tratado internacional, no causen impuestos.

La temporal puede ser; para retornar en el mismo estado, esto es cuando cumplida la finalidad para la que se importaron, regresan al extranjero.

Para transformación, elaboración o reparación, una vez realizado cualquiera de estos procesos, las mercancías retornan al extranjero. Para depósito industrial, cuando en instalaciones debidamente acondicionadas se realizan procesos de carácter industrial y una vez cumplidos éstos, regresan las mercancías al extranjero.

La exportación puede ser definitiva o temporal. La primera a su vez se subdivide en permanente y esporádica. Es permanente la que el exportador habitualmente realiza. Será esporádica, cuando se realice ocasionalmente; por ejemplo la realizada por pasajeros y por vía postal.

La permanente se subclasifica en:

Gravada, cuando las mercancías que se exporten estén sujetas al pago de impuestos.

Liberatoria de impuestos, cuando por las mercancías que se exportan no se paga el impuesto, como en el caso de las mercancías de áreas de desgravación (franja fronteriza, región fronteriza).

Suspensiva de pago, cuando está en suspenso el pago de los impuestos correspondientes, como en el caso de mercancías de exportación en depósito fiscal.

Exenta, cuando por tarifa o por convenios internacionales no causen el impuesto las mercancías.

La temporal se desglosa en: para retornar en el mismo estado, que es cuando la mercancía regresa a nuestro país sin que haya sufrido ningún cambio una vez cumplido con el fin para lo cual salió.

Para transformación, elaboración o reparación, en este caso, las mercancías regresan a nuestro país después de haber sido sujetas a un procedimiento como el señalado.

El tránsito se divide en: interno e internacional. El interno puede ser: de importación, de exportación o interzonal. El interno de importación se clasifica en: envío a despacho y envío a depósito. El interno de exportación se divide en envío a salida y envío a depósito. El interzonal será: de área de desgravación a área de desgravación. De área de desgravación a zona gravada. De zona gravada a área de desgravación.

El tránsito internacional, a su vez reviste dos formas: por el territorio nacional y por el territorio extranjero.

Para iniciar el reconocimiento aduanero será necesario que en el documento denominado pedimento, el agente o apoderado aduanal solicite el régimen aduanero para las mercancías y manifieste bajo protesta de decir

verdad, el cumplimiento de las obligaciones y formalidades del propio régimen.

Se autorizará el retorno al extranjero de mercancías en depósito ante la aduana, antes de activar el mecanismo de selección automatizado, siempre y cuando no se trate de mercancías de importación prohibida, armas o drogas nocivas y no existan créditos fiscales insolutos.

3.6 DEPÓSITO FISCAL DE LAS MERCANCIAS.

Este régimen consiste en el almacenamiento de mercancías de procedencia extranjera o nacional en almacenes generales de depósito para su conservación, exhibición, colocación de signos de identificación comercial, empaquetado, examen, demostración y toma de muestras; previa determinación de los impuestos al comercio exterior y de las cuotas compensatorias, de la presentación del pedimento correspondiente y de la satisfacción de las regulaciones y restricciones no arancelarias; estos bienes podrán retirarse del lugar de su almacenamiento para importarse definitivamente si son de procedencia extranjera; exportarse definitivamente, si son de procedencia nacional, o retornarse al extranjero las de esa procedencia o reincorporarse al mercado las de origen nacional cuando los beneficiarios se desistan de estos regímenes; también podrán retirarse total o parcialmente las mercancías para su importación o exportación previo al pago de los impuestos y de las cuotas compensatorias respectivas.

Como excepción a lo anterior, el SAT podrá autorizar el establecimiento de depósitos fiscales para la exposición y venta de mercancías extranjeras o nacionales, a condición de que las ventas se realicen a pasajeros que salgan del país al extranjero y la entrega de dichas mercancías se realice en los puntos de salida del territorio nacional.

También procederá la autorización de este régimen para exposición y venta de vehículos en las franjas y regiones fronterizas, para las exposiciones internacionales temporales de mercancías y para llevar a cabo los procesos de ensamblaje y fabricación de vehículos, los cuales deberán ser debidamente vigilados y controlados por las autoridades aduaneras.

3.7 ATRIBUCIONES DEL PODER EJECUTIVO EN MATERIA ADUANERA.

Las atribuciones del Poder Ejecutivo en materia aduanera están consagradas en el artículo 89 fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece como facultades y obligaciones del Presidente, habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación.

Aunado a las anteriores facultades expresas, se debe hacer mención a las facultades extraordinarias que constitucionalmente se le otorgan al Jefe del Poder Ejecutivo Federal para Legislar: De acuerdo a lo anterior, el artículo 49 de nuestra Constitución establece facultades extraordinarias al Ejecutivo

de la Unión, para legislar, entre otras materias, en el área de Comercio Exterior, conforme a lo dispuesto en el artículo 29 de la propia Constitución, al delegar en el Ejecutivo facultades legislativas para hacer frente a una emergencia y el artículo 131 de la propia Constitución, expresa que el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, así como para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos cuando lo estime urgente, a fin de regular el Comercio Exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. Se expresa asimismo en dicho artículo constitucional, que al momento en que el Ejecutivo envíe al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, dará cuenta del uso que hubiere hecho de estas facultades extraordinarias, y el Congreso quedará en la posibilidad constitucional de aprobarlas en su caso, o rechazarlas.

El artículo 131 de nuestra Constitución, es la base de nuestra legislación en materia de Comercio Exterior y, al establecer facultades extraordinarias al Ejecutivo para legislar en esta materia, le concede una participación fundamental en la regulación de Comercio Exterior. Por lo tanto el artículo 131 constitucional tiene un carácter eminentemente aduanal, al establecer que es facultad privativa de la federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional.

De manera concordante, la Ley de Comercio Exterior, establece las facultades del Ejecutivo Federal, en la materia que nos ocupa, al establecer en su artículo 4º.- El Ejecutivo Federal tendrá las siguientes facultades:

- I. Crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con lo establecido en el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- II. Regular, restringir o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, cuando lo estime urgente mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad, con el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- III. Establecer medidas para regular o restringir la exportación o importación de mercancías a través de acuerdos expedidos por la Secretaría o, en su caso, conjuntamente con la autoridad competente y publicados en el Diario Oficial de la Federación;
- IV. Establecer medidas para regular o restringir la circulación o tránsito de mercancías extranjeras por el territorio nacional, procedentes del y destinadas al exterior, a través de acuerdos expedidos por la

autoridad competente y publicados en el Diario Oficial de la Federación;

- V. Conducir negociaciones comerciales internacionales a través de la Secretaría, sin perjuicio de las facultades que correspondan a otras dependencias del Ejecutivo Federal, y
- VI. Coordinar, a través de la Secretaría, la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los estados en las actividades de promoción del Comercio Exterior, así como concertar acciones en la materia con el sector privado.

Por otra parte por lo que hace a las atribuciones del poder Ejecutivo Federal en materia aduanera, la Ley de Comercio Exterior establece:

Artículo 143.- Además de las que le confieren otras leyes, son atribuciones del poder Ejecutivo Federal en materia Aduanera:

- I. Establecer o suprimir aduanas fronterizas, interiores y de tráfico aéreo y marítimo, así como designar su ubicación y funciones;
- II. Suspender los servicios de las oficinas aduaneras por el tiempo que juzgue conveniente, cuando así lo exija el interés de la nación;

III. Autorizar que el despacho de mercancías por las aduanas fronterizas nacionales, pueda hacerse conjuntamente con las oficinas aduaneras de países vecinos;

IV. Establecer o suprimir regiones fronterizas.

El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ejerce un control, vigilancia y fiscalización de acuerdo a sus atribuciones respecto a la entrada y salida de mercancías por las aduanas marítimas y fronterizas, y, para tal propósito, organiza y dirige los servicios aduanales y de inspección, así como la unidad de apoyo para la inspección fiscal y aduanera, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 31 fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra señala:

ARTÍCULO 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

(REFORMADA, D.O.F. 4 DE ENERO DE 1999)

XII.- Organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera;⁵⁷

⁵⁷ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Modificada en el Diario Oficial de la Federación, el 4 de enero de 1999, para la fracción y el artículo en comento.

La Ley Aduanera señala en sus artículos 144 y 145 las facultades que tendrá la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en esta Materia.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto del Servicio de Administración Tributaria, cumple con sus atribuciones en materia aduanera y, de ésta última depende entre otras la Administración General de Aduanas, que tiene como funciones en general las de establecer las políticas y los programas, tanto en normas de operación, como en la aplicación de las disposiciones fiscales y aduaneras.

De acuerdo a lo anterior, es de hacer notar que las atribuciones del poder Ejecutivo en materia aduanera son muy amplias, lo que implica un control fundamental y determinante, ya que cuenta con facultades expresas en la Constitución para establecer aduanas, así como facultades extraordinarias para legislar en el área de Comercio Exterior. Independientemente de las atribuciones establecidas en los ordenamientos legales aplicables a esta materia.

3.8 AGENTES Y APODERADOS ADUANALES.

El agente aduanal ocupa un lugar sobresaliente en las actividades de comercio exterior, su importancia radica, fundamentalmente, en el hecho de ser un representante y un activo asesor, tanto de los importadores, como de los exportadores. El agente aduanal "es la persona física que a través de una

patente, otorgada por la autoridad hacendaria, interviene ante una aduana para despachar mercancías en cualquiera de los regímenes aduaneros en virtud de los servicios profesionales que presta".⁵⁸

En consecuencia, es necesario conocer el marco jurídico en el que se desenvuelve, los requisitos que debe reunir, sus funciones y los organismos en que se agrupa.

La Ley Aduanera define al agente aduanal en su artículo 159 como la persona física autorizada por la Secretaría, mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías, en los diferentes regímenes aduaneros previstos en esta ley, y como requisitos para obtener la patente de agente aduanal se establecen:

- I. Ser mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. No haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito doloso y en el caso de haber sido agente o apoderado aduanal su patente o autorización no hubieran sido canceladas;
- III. Gozar de buena reputación personal;

⁵⁸ CARVAJAL CONTRERAS, Máximo *Op. cit.* . p.399

- IV. No ser servidor público excepto tratándose de cargos de elección popular, ni militar en servicio activo;
- V. No tener parentesco por consanguinidad en línea recta sin limitación de grado y colateral hasta el cuarto grado, ni por afinidad, con el administrador de la aduana de adscripción de la patente;
- VI. Tener título profesional o su equivalente en los términos de la ley de la materia;
- VII. Tener experiencia en materia aduanera, mayor de tres años;
- VIII. Exhibir constancia de su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes;
- IX. Aprobar el examen de conocimientos que practique la autoridad aduanera y un examen psicotécnico.

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

Los requisitos para operar que deberá cubrir el agente aduanal, se encuentran establecidos en el artículo 160 de la Ley de la materia. Haber

efectuado el despacho por cuenta de un mínimo de 5 personas que realicen actividades empresariales, en el mes anterior de que se trate.

Proporcionar a las autoridades aduaneras, en la forma y periodicidad que éstas determinen, la información estadística de los pedimentos que formule, grabada en un medio magnético, recibir y mantener su oficina principal en el lugar de su adscripción.

Manifiestar a las autoridades aduaneras el domicilio de su oficina para oír y recibir notificaciones. Cualquier cambio de domicilio deberá ser notificado.

Ocuparse personal y habitualmente de las actividades propias de su función y no suspenderlas en caso alguno, excepto cuando lo ordene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; o cuando le autorice una suspensión voluntaria de actividades por causa justificada, en este caso la suspensión será por 3 meses prorrogables si persiste la causa que lo motiva.

Firmar en forma autógrafa durante 11 meses de cada año 35% de los pedimentos que presente mensualmente.

Dar a conocer a la aduana en que actúe los nombres de sus empleados o dependientes y mandatarios autorizados para auxiliarlo en los trámites del

despacho aduanero. El agente aduanal es ilimitadamente responsable por los actos de sus empleados, dependientes y mandatarios.

Deberá usar el gafete de identificación personal en los recintos fiscales en los que actúe; obligación que también deben cumplir sus empleados o dependientes autorizados y sus mandatarios.

Realizar los actos que le correspondan, empleando el sistema electrónico y la firma electrónica avanzada que le asigne el SAT.

Contar con el equipo necesario para promover el despacho electrónico.

Ocuparse, por lo menos, del 15% de las operaciones de importación y exportación con un valor que no rebase el límite al que, mediante las reglas establece la Secretaría.

Utilizar los candados oficiales en los vehículos o contenedores que transporten las mercancías en que haya intervenido.

La inobservancia en lo dispuesto en el artículo de referencia, puede inhabilitar al agente aduanal para operar hasta por un mes o, para operar hasta en tanto no se cumpla con el requisito correspondiente.

Una vez que el agente aduanal obtiene su patente, como ya se señaló, obtiene una serie de obligaciones que debe cumplir de manera fiel y oportuna, pues de lo contrario estará sujeto a sanciones como pueden ser la suspensión temporal o incluso la cancelación de la patente. Por lo tanto a continuación se exponen las obligaciones que se encuentran consignadas en el artículo 162 de la propia ley de la materia.

En los trámites o gestiones aduaneras actuar siempre con su carácter de agente aduanal.

Realizar el descargo parcial o total en el medio magnético, en los casos de las mercancías sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias.

Rendir el dictamen técnico cuando lo solicite la autoridad competente.

Cumplir el encargo que se hubiera conferido.

Abstenerse de retribuir de cualquier forma directa o indirectamente a un agente aduanal suspendido en el ejercicio de sus funciones o alguna persona moral en que éste sea socio o, accionista o esté relacionado de cualquier otra forma, por la transferencia de clientes que le haga el agente aduanal suspendido; así como recibir pagos directa o indirectamente de un agente aduanal suspendido en sus funciones o de una persona moral en la que éste sea socio o accionista o relacionado de cualquier otra forma, por realizar

trámites relacionados con la importación o exportación de mercancías propiedad de personas distintas del agente aduanal suspendido o de la persona moral aludida.

Declarar bajo protesta de decir verdad, el nombre y domicilio fiscal del destinatario o del remitente de las mercancías, la clave del registro federal de contribuyentes de aquellos y el propio, la naturaleza y características de las mercancías y los demás datos relativos a la operación de comercio exterior en que intervengan.

Formar un archivo con la copia de cada uno de los pedimentos tramitados o gravar dichos pedimentos en los medios magnéticos.

Presentar la garantía por cuenta de los importadores de la posible diferencia de contribuciones y sus accesorios, en los términos previstos en la ley de la materia.

Aceptar las visitas que ordenen las autoridades aduaneras.

Solicitar la autorización de las autoridades aduaneras para poder suspender sus actividades.

Manifiestar en el pedimento o en la factura el número de candado oficial utilizado en los vehículos o medios de transporte que contengan las mercancías cuyo despacho promuevan.

Presentar aviso al Servicio de Administración Tributaria dentro de los 15 días siguientes a aquél en que constituya una sociedad de las previstas en la fracción segunda del artículo 163 de esta ley.

En contraposición a las obligaciones, el agente aduanal cuenta con derechos que establece la propia ley aduanera en su artículo 163 y que son:
Ejercer la patente.

Constituir sociedades integradas por mexicanos para facilitar la prestación de sus servicios.

Solicitar el cambio de adscripción a aduana distinta, siempre que tenga 2 años de ejercicio ininterrumpido y concluya el trámite de los despachos iniciados.

Designar hasta 3 mandatarios cuando realice un máximo de 300 operaciones al mes, si excede de este número podrá designar hasta 5 mandatarios.

Cobrar los honorarios que pacte con su cliente por los servicios prestados.

Suspender voluntariamente sus actividades previa autorización de las autoridades aduaneras.

Designar, por única vez, a una persona física ante el Servicio de Administración Tributaria como su agente aduanal adscrito, para que en caso de fallecimiento, incapacidad permanente o retiro voluntario, éste lo sustituya, obteniendo su patente aduanal para actuar al amparo de la misma en la aduana de adscripción original y en las 3 aduanas adicionales que, en su caso, le hubieran sido autorizadas.

Las causas de suspensión del agente aduanal se dan por:

Encontrarse sujeto a un procedimiento penal por haber participado en la comisión de delitos fiscales o privado de su libertad cuando esté sujeto a un procedimiento penal por la comisión de otro delito que amerite pena corporal. La suspensión durará el tiempo que el agente aduanal esté sujeto al procedimiento penal por la comisión de delitos fiscales o, privado de su libertad.

Dejar de cumplir con el encargo que se le hubiere conferido, así como transferir o endosar documentos a su consignación sin autorización escrita de su mandante, salvo el caso de corresponsalías entre agentes aduanales.

Intervenir en algún despacho aduanero sin autorización de quien legítimamente pueda otorgarlo.

Estar sujeto a un procedimiento de cancelación. La suspensión durará hasta que se dicte resolución, excepto en los casos a los que se refieren las fracciones III y IV del artículo 165 de la ley de la materia.

Asumir los cargos a que se refiere el artículo 159 fracción IV salvo que haya obtenido con anterioridad la autorización de suspensión de actividades. En este caso la suspensión será por el tiempo que subsista la causa que la motivo.

Declarar con inexactitud en el pedimento, siempre que resulte lesionado el interés fiscal

Tratándose de los regímenes aduaneros temporales, de depósito fiscal y de tránsito de mercancías, declarar con inexactitud algún dato en el pedimento, o en la factura, tratándose de operaciones con pedimento consolidado

Carecer por primera y segunda ocasión de bienes suficientes para cubrir créditos fiscales que hayan quedado firmes y, que para su cobro se haya seguido el procedimiento administrativo de ejecución. En este caso la suspensión será por el tiempo que subsista la causa que lo motivó.

A su vez la patente de agente aduanal podrá ser cancelada independientemente de las sanciones que procedan por las infracciones cometidas, por las siguientes causas:

Contravenir lo dispuesto en el artículo 163 fracción II de la ley de la materia.

Declarar con inexactitud algún dato en el pedimento, o en la factura tratándose de operaciones con pedimento consolidado, señalar en el pedimento el nombre, domicilio fiscal o la clave del registro federal de contribuyentes de alguna persona que no hubiere solicitado la operación al agente aduanal, o cuando estos datos resulten falsos o inexistentes.

Retribuir de cualquier forma, directa o indirectamente a un agente aduanal suspendido en el ejercicio de sus funciones o, alguna persona moral en que éste sea socio o accionista o esté relacionado de cualquier otra forma, por la transferencia de clientes que le haga el agente aduanal suspendido; así como recibir pagos directa o indirectamente de un agente aduanal suspendido en sus funciones o, de una persona moral en la que éste sea socio o

accionista o relacionado de cualquier otra forma, por realizar trámites relacionados con la importación o exportación de mercancías propiedad de personas distintas del agente aduanal suspendido o de la persona moral aludida.

Ser condenado en sentencia definitiva por haber participado en la comisión de delitos fiscales o de otros delitos intencionales que ameriten pena corporal.

Permitir que un tercero, cualquiera que sea su carácter actúe al amparo de su patente.

Tratándose de los regímenes aduaneros temporales, de depósito fiscal y de tránsito de mercancías, declarar con inexactitud algún dato en el pedimento, o en la factura tratándose de operaciones con pedimento consolidado.

Carecer por tercera ocasión de bienes suficientes para cubrir créditos fiscales que hayan quedado firmes y que para su cobro se haya seguido el procedimiento administrativo de ejecución en los 5 años anteriores.

Finalmente, el derecho de ejercer la patente de agente aduanal se extinguirá cuando se deje de satisfacer alguno de los requisitos señalados en el artículo 159 de la ley de la materia, por más de 90 días hábiles, sin causa

justificada, o por muerte, del agente aduanal, en este supuesto el mandatario podrá concluir los trámites de los pedimentos validados y pagados antes del fallecimiento.

El extracto de la resolución de cancelación de patente, deberá de publicarse en el Diario Oficial de la Federación, con esta publicación se notificará a los clientes de asuntos no concluidos por el afectado, la mencionada cancelación. El cliente podrá optar por continuar personalmente la tramitación o designar a un nuevo agente aduanal para ello. La publicación también se fijara en los estrados de la aduana por un término de 30 días.

En todo caso de cancelación, la autoridad aduanera entrará en posesión de los libros y documentos que constituyen el archivo del agente aduanal, a fin de que, debidamente separados del archivo de la aduana, se conserven a la disposición de los interesados.

Por otra parte, para establecer el significado del apoderado aduanal, seguimos lo señalado por Carvajal Contreras:

"Entendemos por apoderado aduanal la persona física que habiendo sido designada por otra persona se encargue a su nombre y representación del despacho de mercancías."⁵⁹

⁵⁹ CARVAJAL CONTRERAS, Máximo *Op cit.*, p 410.

La ley de la materia establece que, tendrá 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 de Hacienda y Crédito Público. El apoderado aduanal promoverá el despacho ante una sola aduana en representación de una sola persona, quien será ilimitadamente responsable por los actos de aquel.

Para obtener la autorización para actuar como apoderado aduanal se requiere, cumplir con todos los requisitos que la ley establece para ser agente aduanal, con excepción de los que establecen, ser mexicano por nacimiento, tener título profesional, tener experiencia en materia aduanera, mayor de 3 años. Los apoderados aduanales de las empresas de mensajería y paquetería, los almacenes generales de depósito y las agrupaciones de comerciantes e industriales, deberán de cumplir con los requisitos de título profesional y experiencia.

El apoderado aduanal para operar deberá cumplir con los siguientes requisitos

Proporcionar a las autoridades aduaneras, la información estadística de los pedimentos que formule, gravada en un medio magnético. En caso de incumplimiento se le inhabilitara en tanto cumpla con su obligación

Ocuparse personal y habitualmente de las actividades propias de su función. Firmar en forma autógrafa la totalidad de los pedimentos. En caso de incumplimiento se le inhabilitara por un mes.

Realizar los actos que le correspondan conforme a esta ley, empleando el sistema electrónico y su número confidencial. El incumplimiento dará lugar a la inhabilitación hasta que de cumplimiento a este requisito. Utilizar los candados oficiales en los vehículos y contenedores que transporten mercancías. Su inobservancia lo inhabilita por un mes.

Dar a conocer a la aduana en que actúe los nombres de sus empleados y dependientes que lo auxilien. Usar el gafete de identificación personal en los recintos fiscales en que actúe; obligación que también deben cumplir sus empleados o dependientes autorizados.

El apoderado aduanal tendrá las obligaciones señaladas en el artículo 162 fracciones II, IV, VI, VII, VIII, IX, XI, de la ley aduanera.

Podrán solicitar la autorización de uno o varios apoderados aduanales las siguientes personas:

Las sociedades mercantiles que en el impuesto sobre la renta, opten por determinar su resultado fiscal consolidado; los organismos públicos descentralizados y sus organismos subsidiarios de carácter técnico, de

industria y comercio, que tengan personalidad jurídica propia, siempre y cuando las empresas solicitantes sean subsidiarias de una empresa corporativa; las empresas de servicios que tengan subsidiarias cuando la primera sea accionista con derecho a voto en todas las empresas subsidiarias y tengan una administración común; las maquiladoras y empresas con programa de exportación autorizado por la Secretaría de Economía pertenecientes a una misma corporación y con un mismo representante legal.

Las personas mencionadas deberán acreditar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que el apoderado aduanal no tiene relación laboral con alguna de las partes y que se encuentra facultado mediante poder notarial para actuar como apoderado aduanal en nombre y representación de cada una de ellas.

De acuerdo a la ley aduanera, las personas morales a que se refiere el artículo 172 de la propia ley, podrán encargarse del despacho de mercancías de comercio exterior, a través de apoderado aduanal en los casos que se señalan a continuación:

- I. Las empresas de mensajería y paquetería para encargarse del despacho de las mercancías por ellas transportadas, siempre que el valor de las mismas no exceda de la cantidad que establezca el reglamento.

- II. Los almacenes generales de depósito para encargarse del despacho de las mercancías que se destinen al régimen de depósito fiscal, así como las que se retiren del mismo;

- III. Las asociaciones que cumplan con los requisitos que establezca el reglamento, las cámaras de comercio e industria y las confederaciones que las agrupen para realizar el despacho de las mercancías de exportación de sus integrantes.

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

De acuerdo al artículo 173 de la ley aduanera será cancelada la autorización de apoderado aduanal, independientemente de las sanciones que procedan por las infracciones cometidas, por las siguientes causas:

- I. Declarar con inexactitud algún dato en el pedimento, o en la factura tratándose de operaciones con pedimento consolidado, siempre que se de alguno de los siguientes supuestos

- a) La omisión en el pago de impuestos al comercio exterior, derechos y cuotas compensatorias, en su caso, exceda de 70 mil pesos y dicha omisión represente mas del 10% del total de los que debieron pagarse;
 - b) Efectuar los trámites del despacho aduanero sin el permiso o sin contar con la asignación del cupo de las autoridades competentes, cuando se requieran, o sin realizar el descargo total o parcial sobre el permiso o cupo antes de activar el mecanismo de selección automatizado;
 - c) Se trate de mercancías de importación o exportación prohibida. No procederá la cancelación a que se refiere esta fracción, cuando la omisión de contribuciones y cuotas compensatorias, en su caso, se deba a inexacta clasificación arancelaria por diferencia de criterio en la interpretación de las tarifas contenidas en las leyes de los impuestos generales de importación o exportación, siempre que la descripción, naturaleza y demás características necesarias para la clasificación de las mercancías hayan sido correctamente manifestadas a la autoridad;
- II. Señalar en el pedimento el nombre, el domicilio fiscal o la clave del registro fiscal de contribuyentes de alguna persona que no hubiere solicitado la operación.

- III. Ser condenado en sentencia definitiva por haber participado en la comisión de delitos fiscales o de otros delitos intencionales que ameriten pena corporal;
- IV. Permitir que un tercero, cualquiera que sea su carácter, actúe al amparo de su autorización;
- V. Tratándose de los regímenes aduaneros temporales, de depósito fiscal y de tránsito interno de mercancías, declarar con inexactitud alguno de los datos a que se refiere el primer párrafo de la fracción primera romano de este artículo, siempre que con los datos aportados, excluida la liquidación provisional a que se refiere el artículo 127, fracción II de esta ley, de haberse destinado las mercancías de que se trate al régimen de importación definitiva, se de alguno de los siguientes supuestos:
 - a) La omisión exceda de 70 mil pesos y del 10% de los impuestos al comercio exterior, derechos y, en su caso, cuotas compensatorias causadas;
 - b) Efectuar los trámites del despacho sin el permiso o sin contar con la asignación del cupo de las autoridades competentes, cuando se requieran, o sin realizar el descargo total o parcial

sobre el permiso o cupo antes de activar el mecanismo de selección automatizado;

c) Se trate de mercancías de importación o exportación prohibida;

VI. Cuando cometa alguna de las infracciones previstas en el artículo 176 de esta ley.

No será cancelada la autorización de apoderado aduanal siempre que la omisión en el pago de impuestos al comercio exterior, derechos y cuotas compensatorias, no represente más de un 10 % del total de los que debieron pagarse y dicha omisión no exceda de 70 mil pesos.

Los apoderados aduanales de las personas morales a que se refiere el artículo 172 de esta ley, serán suspendidos en el ejercicio de sus funciones hasta por 90 días, en los casos en que se ubique en alguno de los supuestos a que se refieren las fracciones III, VI y VII del artículo 164 de esta ley o por el plazo que resulte cuando se ubiquen en alguno de los supuestos a que se refieren las fracciones I, IV y V del citado artículo.

Cuando se de alguna de las causales de suspensión o cancelación a que se refiere este artículo, las autoridades aduaneras substanciarán en lo aplicable el procedimiento previsto en el artículo 167 de esta ley, para suspender o cancelar la autorización del apoderado aduanal.

La persona física o moral a quien la autoridad aduanera le haya cancelado la autorización de 3 de sus apoderados aduanales, no podrá designar un nuevo apoderado aduanal en un plazo de 2 años.

Con lo anterior concluimos que tanto la figura del agente aduanal como del apoderado del mismo rubro son de gran utilidad, ya que constituyen dentro del complejo fenómeno del comercio internacional un importante eslabón, pues ejecutan actos de Comercio Exterior, destacando con ello una valiosa ayuda como auxiliares de la función pública aduanera.

CAPÍTULO IV

PROCEDIMIENTO ADUANERO

CAPÍTULO IV

PROCEDIMIENTO ADUANERO

Este tema busca profundizar en el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, que es el procedimiento aduanero por excelencia, y es el más relevante por sus implicaciones jurídicas, para todos los que en él se ven involucrados. Este procedimiento tiene como objetivo fundamental el detener una mercancía para ejercer sobre los tenedores de la misma, facultades de comprobación de las autoridades aduaneras, a fin de verificar o comprobar, que las mismas fueron ingresadas al país de manera legal, o bien para que la introducción al mismo se cumplieran con todos y cada uno de los requisitos y formalidades que establecen las diversas disposiciones que conforman nuestro derecho aduanero mexicano.

4.1 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA.

En primer lugar es conveniente señalar que el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, (PAMA) es el conjunto de actos previstos en la Ley Aduanera, ligados en forma sucesiva y con la finalidad de emitir una resolución condenatoria o absolutoria, respetando la garantía de audiencia al particular al valorar las probanzas y analizar las argumentaciones que pretendan justificar la legal importación, tenencia o estancia de las mercancías de procedencia extranjera en territorio nacional.

La Ley Aduanera, establece en su artículo 144 las facultades que tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre otras, además de las conferidas por el Código Fiscal de la Federación y por otras leyes, las de inspeccionar y vigilar permanentemente el manejo, transporte o tenencia de mercancías de procedencia extranjera en territorio nacional, por lo que si al ejercer sus facultades de comprobación se encuentra con irregularidades que hicieran suponer que no se han cubierto los requisitos y las formalidades, tanto arancelarias como no arancelarias, que regulan la entrada y salida de mercancías al territorio nacional, podrá realizar un embargo precautorio de las mercancías materia de duda y se procederá a realizar una investigación para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales.

El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera tiene su fundamento en el artículo 150 de la Ley Aduanera, que establece: "las autoridades aduaneras levantarán el acta de inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, cuando con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento, de la verificación de mercancías en transporte o por ejercicio de las facultades de comprobación, embarguen precautoriamente mercancías en los términos previstos por esta ley", en dicho dispositivo legal se establece en forma amplia y detallada los requisitos, circunstancias y demás elementos que deben hacerse constar en el acta que se levante con motivo de dicha verificación.

El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, se puede iniciar:

- 1.- Por el reconocimiento aduanero de las mercancías efectuado a pasajeros o mercancías.
- 2.- Por la verificación de las mercancías en tránsito o transporte.
- 3.- Por la visita domiciliaria en materia de Comercio Exterior.

En relación al reconocimiento, de mercancías, éste puede ser solicitado por el particular ante la autoridad aduanera correspondiente para evitar que se instaure el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, o bien optar por el mecanismo de selección automatizado.

“Por reconocimiento y segundo reconocimiento aduanero debemos entender el examen de las mercancías, que realizan las autoridades aduaneras, ya sean de exportación o de importación, para obtener elementos que precisen la veracidad de lo declarado por el particular. El examen se refiere a número de piezas, descripción, naturaleza, estado, origen, unidades de medida, entre otras, que permitan la identificación real de las mercancías”.⁶⁰

⁶⁰ HAQUETA TORRES Gabriel. *Naturaleza Jurídica del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera*. Tesis UNAM México D. F. 2000. p.54

Las visitas domiciliarias tienen su fundamento en el artículo 16 de nuestra Constitución Política que establece al respecto 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".

Por lo que hace al fundamento legal de las visitas domiciliarias, éste se encuentra establecido en el artículo 42 del Código Fiscal de la Federación que a la letra dice: "Las autoridades fiscales a fin de comprobar que los contribuyentes, los responsables solidarios o los terceros con ellos relacionados han cumplido con las disposiciones fiscales y, en su caso, determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales, así como para comprobar la comisión de delitos fiscales y para proporcionar información a otras autoridades fiscales, estarán facultadas para:

- III. Practicar visitas a los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros relacionados con ellos y revisar su contabilidad, bienes y mercancías.

A su vez la Ley Aduanera señala en su artículo 155, cómo procederán los visitadores si con motivo de una visita domiciliaria se encuentra mercancía extranjera por la que no se acredite su estancia legal.

En el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera tienen competencia las siguientes autoridades:

- a) Servicio de Administración Tributaria.
- b) Administración Local de Auditoría Fiscal Federal.
- c) Administraciones Locales de Auditoría Fiscal.
- d) Aduanas.
- e) Administraciones Centrales y las Administraciones adscritas a estas.

El Servicio de Administración Tributaria, tiene como objeto determinar, liquidar y recaudar impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos, aprovechamientos y accesorios. Aplicar de una manera eficaz, correcta, equitativa y oportuna la legislación tanto fiscal como aduanera. Hacer valer la eficacia tributaria y el cumplimiento voluntario del contribuyente.

La Administración Local de Auditoría Fiscal Federal ejerce facultades de comprobación; en materia de Comercio Exterior, puede llevar a cabo visitas domiciliarias con el fin de revisar la documentación que acredite la legal estancia en nuestro país de mercancías de origen o procedencia extranjera; realizar embargos precautorios de mercancías extranjeras respecto de las

cuales no se acredite la legal tenencia o importación de las mismas; resolver los procedimientos aduaneros derivados de facultades de comprobación, entre otras.

Las Aduanas tienen facultades por obvias razones de control y vigilancia en materia de importación y exportación de mercancías, por tanto las mercancías de procedencia extranjera que se internan en territorio nacional, deben tener un control riguroso por parte de estas dependencias del Gobierno Federal, y, por consecuencia, intervienen en el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

Las Administraciones Centrales que dependen del Servicio de Administración Tributaria, también tienen facultades, algunas de ellas que les permiten intervenir en el proceso administrativo en materia aduanera, como serian entre otras, la Administración General de Aduanas, que es la dependencia operativa y normativa del sistema aduanero mexicano que tiene funciones como la de proponer sistemas, métodos y procedimientos a los cuales se deben sujetar las aduanas en materia de prevención de delitos fiscales o aduaneros, la inspección, supervisión y vigilancia de actos realizados en éstas, entre muchos otros; Administración General de Recaudación, que es la encargada de cobrar los impuestos que se generen por transacciones hechas al comercio exterior y por la introducción o extracción de mercancías del territorio nacional; Administración General

Jurídica de Ingresos, que es la encargada de resolver los recursos interpuestos en contra de las resoluciones que se dicten en materia aduanera.

Como ya se señaló el procedimiento se inicia, cuando con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento, de la verificación de mercancías en transporte y vehículos de procedencia extranjera en tránsito, visitas domiciliarias o cualquier otro acto de comprobación se presuma la comisión de infracciones en materia aduanera.

4.2 EMBARGO PRECAUTORIO DE LAS MERCANCÍAS.

Para comenzar este apartado es importante definir que es el embargo precautorio de mercancías, ya que se maneja de manera irregular y confusa.

“El embargo precautorio es aquel aseguramiento, retención o traba de las mercancías o bienes por orden de autoridad competente cuando se observen irregularidades derivadas de un procedimiento administrativo en materia aduanera”⁶¹

La autoridad competente procederá a efectuar el embargo precautorio, cuando con motivo de cualquier acto de comprobación se descubran mercancías de procedencia extranjera, que siendo susceptibles de

⁶¹ HAQUETA TORRES Gabriel. *Op. cit.*, p. 63.

identificarse individualmente para distinguirlas de otras similares a través del número de serie, parte, marca, modelo de especificaciones técnicas o comerciales, y que en los documentos con que se pretendan amparar, bien sea la factura expedida por un empresario establecido e inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes, o en el pedimento, y en su defecto en la factura comercial o en documento de embarque que en su caso se hayan anexado al mismo; no contengan dichos datos cuando éstos existan, se considerará que la mercancía no acredita su legal estancia en el país.

En la Ley Aduanera existen los supuestos en los que las autoridades aduaneras podrán realizar el embargo precautorio de mercancías de origen o procedencia extranjera, así como de los medios en que se transporten, para lo cual es conveniente analizar el artículo 151 de la ley de la materia, que establece los casos en que las autoridades aduaneras procederán al embargo precautorio de las mercancías y de los medios de transporte.

1.- Cuando las mercancías se introduzcan a territorio nacional por lugar no autorizado.

La propia Ley Aduanera en su artículo 10, establece que la entrada o salida de mercancías del territorio nacional, entre otras, deberá efectuarse por lugar autorizado, en día y hora hábil, y, quienes efectúen su transporte por cualquier medio, están obligados a presentar dichas mercancías ante las autoridades aduaneras junto con la documentación exigible.

A su vez, el artículo 7 del Reglamento de la Ley Aduanera, establece los lugares autorizados para realizar la entrada y maniobras de mercancías; siendo para la entrada y salida de mercancías del territorio nacional: las aduanas, secciones aduaneras; aeropuertos, internacionales cruces fronterizos autorizados, puertos y terminales ferroviarias que cuenten con servicios aduanales. Clasificándose las aduanas en fronterizas, marítimas e interiores.

2.- Cuando las mercancías extranjeras en tránsito internacional se desvían de las rutas fiscales.

Los supuestos conforme a los cuales se considerará que el tránsito de mercancías es internacional, se encuentran en el artículo 130 de la Ley Aduanera que a la letra señala: "Se considerará que el tránsito de mercancías es internacional cuando se realice conforme alguno 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.
- II. Las mercancías nacionales o nacionalizadas se trasladen por territorio extranjero para su reingreso al territorio nacional."

Cuando una empresa solicita a un agente aduanal que le efectúe el trámite de un tránsito de tipo internacional por territorio nacional, esto es cuando la mercancía tenga que atravesar el país, de una aduana de entrada a una de salida, ésta tendrá que transportarse sólo por las rutas que previamente ha diseñado la autoridad aduanera, por lo que si el transportista por algún motivo, se llega a salir de la ruta sin que la autoridad tenga conocimiento y si es descubierto por ésta última, de acuerdo a la ley dicha situación es una causal de infracción y, por lo tanto, se procederá a realizar un embargo precautorio de las mercancías.

3.- Cuando en tránsito interno se transporten mercancías en medios distintos a los autorizados.

Para realizar operaciones de tránsito interno se tienen que cumplir con las siguientes disposiciones legales:

- a) Medios de transporte que se encuentren debidamente inscritos en un registro denominado de empresas transportistas de mercancías en tránsito, el cual se tramita y obtiene ante la administración general de aduanas
- b) Para el caso de mercancías denominadas bienes de consumo final, éstas se deberán de transportar en remolques, semiremolques o contenedores transportados por ferrocarril, ya

sea de estiba doble o de estiba sencilla y el recorrido del convoy se efectuará en tren unitario, sin escalas desde los puntos de origen-destino.

- 4.- Cuando se trate de mercancías de importación o exportación prohibida.

En la Ley del Impuesto General de Importación y en la Ley del Impuesto General de Exportación, están establecidas en sus tarifas las mercancías consideradas como de importación prohibida o de exportación prohibida.

- 5.- Cuando se trate de mercancías de importación o exportación sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias a que se refiere el artículo 176, fracción II y no se acredite su cumplimiento.

En esta causal, se encuentra una gran variedad de mercancías, que siendo sujetas al cumplimiento de algunas de las que se encuentran, en cualquiera de los once grupos de regulaciones y restricciones de tipo no arancelario, que prevé el artículo 176, en su fracción II, de la Ley Aduanera, no se compruebe que se han cumplido, por lo que en todo caso se procederá a su embargo precautorio, hasta en tanto se verifique dicho cumplimiento y se paguen las sanciones correspondientes

Los supuestos se enuncian a continuación:

- I. Cuando se realice la introducción a territorio nacional de mercancías, sin la obtención o presentación del permiso previo de importación que emita la Secretaría de Economía.

- II. Cuando en el ejercicio de las facultades de comprobación el importador de mercancías sujetas a permiso previo de importación por parte de la Secretaría de Economía, no presente el pedimento de importación con la firma electrónica que demuestre el descargo total o parcial del permiso antes de realizar los trámites del despacho aduanero.

- III. Cuando se realice la importación o exportación de mercancías, sin cumplir las regulaciones o restricciones de tipo no arancelarias emitidas conforme a la Ley de Comercio Exterior. Las medidas de regulación y restricción de tipo no arancelario serán los permisos previos, los cupos máximos, el marcado de país de origen, las certificaciones, las cuotas compensatorias y en general, los demás instrumentos que se consideren adecuados para los fines que prevé la Ley de Comercio Exterior.

- IV. Cuando se omita el cumplimiento de disposiciones emitidas para proteger la seguridad nacional y no se acredite tal cumplimiento. Las disposiciones para proteger la seguridad nacional deben ser emitidas por la Secretaría de la Defensa Nacional.

- V. Cuando se incumplan disposiciones contenidas en la Ley General de Salud, destinadas a la preservación de la salud pública. En este supuesto, las autoridades aduaneras, coadyuvan con la Secretaría de Salud, en cumplimiento de la ley de la materia.

- VI. Cuando se incumplan disposiciones que tienen que ver con la preservación de la flora o fauna.

- VII. Cuando se dicten medidas para la protección del medio ambiente, y estas no sean respetadas en el punto de entrada de mercancías al país.

- VIII. Cuando no se respeten las disposiciones que tengan como fin último la sanidad fitopecuaria.

- IX. Cuando se violen las disposiciones que se encuentran contenidas en las diversas normas oficiales mexicanas, que han sido dictadas para ser cumplidas en el punto de entrada al país, de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Comercio Exterior y el Acuerdo que identifica las fracciones arancelarias de las tarifas de la Ley del Impuesto General de Importación, sujetas al cumplimiento de las normas oficiales mexicanas.

X. Cuando se incumplan disposiciones que hayan sido contratadas por parte de nuestro país a través de compromisos internacionales.

XI. Cuando se infrinjan requerimientos de orden público o cualquiera otra regulación.

6.- Cuando se omita el pago de cuotas compensatorias.

Existen mercancías sujetas al pago de cuotas compensatorias cuando su país de origen está identificado en los acuerdos respectivos que haya dictado la Secretaría de Economía o bien cuando sean mercancías de tipo idéntico o similar a aquellas, y no se compruebe dicho origen a través de la presentación del documento correspondiente, que en momento dado puede ser el certificado de país de origen.

Cuando no se demuestre que el origen de las mercancías es distinto al que se encuentra obligado a pagar cuotas compensatorias, se deberá efectuar el pago total de este aprovechamiento, asimismo cuando no se acredite dicho pago total se procederá a efectuar el embargo precautorio de las mercancías.

7 - Cuando no se acredite con la documentación aduanera correspondiente que las mercancías se sometieron a los trámites previstos en la ley aduanera para su introducción a territorio nacional.

La Ley Aduanera tiene por objeto fundamental el regular la entrada a 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, por lo tanto las personas físicas como las personas morales están obligadas al cumplimiento de las disposiciones aduaneras entre otras, cuando realizan actividades en materia de importación y exportación de mercancías, esto es, cuando introducen mercancías a territorio nacional o las extraen del mismo.

Por lo que para comprobar la legal internación y estancia o tenencia de mercancías en territorio nacional, se deberá estar a lo que establece la ley aduanera, que en su artículo 36 establece la obligación de importadores y exportadores de presentar ante la aduana un pedimento en la forma aprobada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Con el pedimento y la documentación a que se refiere el artículo 36 de la Ley Aduanera, en materia de importación, se estará en posibilidad de acreditar la legal estancia de la mercancía en territorio nacional, siempre y cuando el pedimento de importación haya sido validado por los medios electrónicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, asimismo, acredite el pago de las contribuciones y aprovechamiento que en su caso corresponda pagar, dicho documento deberá ostentar la firma del agente o apoderado aduanal o de la persona autorizada por parte del agente aduanal,

así como los sellos que indique que la mercancía se ha sometido a un proceso de desaduanamiento.

8.- Cuando no se acredite con la documentación aduanera correspondiente, que las mercancías se sometieron a los trámites previstos en la Ley Aduanera para su internación de la franja o región fronteriza al resto del país.

Existen zonas geográficas para las cuales se conceden ciertos beneficios en materia de pago de impuesto general de importación, las cuales se conocen como franjas y regiones fronterizas.

La Ley Aduanera señala que se considera como franja fronteriza, al territorio comprendido entre la línea divisoria internacional y la línea paralela ubicada a una distancia de veinte kilómetros hacia el interior del país. De acuerdo a lo anterior los Estados Unidos Mexicanos tienen dos franjas fronterizas, una que se ubica al norte del país y que se encuentra colindante con los Estados Unidos de América y otra al sur que colinda con Guatemala y Belice.

También se puede entender como región fronteriza a aquel territorio dentro del país que se determina por parte del titular del Ejecutivo Federal a través de un decreto, como territorio con ese carácter y en el cual se gozarán

de ciertos beneficios en materia de pago de impuesto general para la importación de mercancías para uso exclusivo en dicho territorio.

9.- Cuando no se acredite con la documentación aduanera correspondiente, la legal estancia o tenencia de la mercancía en territorio nacional.

El artículo 146 de la Ley Aduanera establece los documentos que amparan la tenencia, transporte o manejo de mercancías de procedencia extranjera, a excepción de las de uso personal.

10.- Cuando se trate de vehículo de personas no autorizadas.

El artículo 106 fracción II inciso e) de la Ley Aduanera señala que pueden ingresar a territorio nacional por un término de seis meses, los vehículos que sean importados por mexicanos con residencia en el extranjero o que acrediten estar laborando en el extranjero por un año o más y, que comprueben mediante documentación oficial su calidad migratoria que los autorice para tal fin y se trate de un solo vehículo en un período de doce meses, y que se cumplan con los requisitos que establece el artículo 139 del Reglamento de la Ley Aduanera.

Por otra parte, la Ley Aduanera establece qué personas podrán conducir en territorio nacional estos vehículos importados temporalmente, porque de no ser conducidos por las personas que de manera expresa señala

la Ley, las autoridades aduaneras podrán proceder a efectuar el embargo precautorio del vehículo.

11.- Cuando se trate de mercancías que no sean declaradas por parte de pasajeros.

Son considerados como pasajeros aquellas personas que introduzcan mercancías al territorio nacional a su llegada al país, o bien que las transporten al transitar de la franja o región fronteriza al resto del territorio nacional, por lo tanto se pueden distinguir dos tipos de pasajeros: los que arriban a territorio nacional provenientes de otro país y, los que viajan desde una zona o región fronteriza al resto del territorio nacional.

El tratamiento que se da a los pasajeros, estará sujeta a la calidad de éstos, es decir los que arriban a territorio nacional provenientes de otro país, pueden ser de origen nacional o de origen extranjero.

En el primer caso, los pasajeros que sean residentes en territorio nacional tienen derecho a transportar consigo ciertas mercancías, que se denominan equipaje de pasajero las cuales de acuerdo al artículo 61 fracción VI de la Ley Aduanera se encuentran exentas del pago del impuesto general de importación y de otras contribuciones.

En el segundo caso, los pasajeros de origen extranjero que arriben a territorio nacional, con mercancías de procedencia extranjera y, que sean residentes en país extranjero se sujetaran también a lo dispuesto por el artículo 61 fracción VI de la Ley Aduanera así como a lo que establecen los artículos 89 y 90 de su reglamento.

Los pasajeros que transporten mercancías de procedencia extranjera, al transitar de una franja o región fronteriza al resto del territorio nacional, sólo podrán ser las que conformen su equipaje, y que en principio se pueden considerar muy similares a las del primer grupo de pasajeros de origen mexicano y con residencia en nuestro país, sólo que sin las mercancías que conforman la franquicia

12.- Cuando se trate de medios de transporte en los que viajen los pasajeros en la vía internacional.

Las autoridades aduaneras procederán al embargo de las mercancías que no fueron declaradas por los pasajeros y, también de acuerdo a la ley aduanera se podría embargar precautoriamente el medio de transporte en el que viajen los pasajeros, pero sólo que se trate de vehículos de uso particular o bien cuando se trate de un servicio público, dicho transporte esté destinado a prestarle un uso exclusivo al pasajero que no declaró las mercancías o no preste el servicio normal de ruta.

Se debe entender como un servicio normal de ruta, aquel que se presta no sólo a un pasajero en exclusivo sino a varios pasajeros, que hayan adquirido el boleto respectivo en las taquillas en la que normalmente se expenden.

13.- Cuando se detecten mercancías no declaradas excedentes en más de un 10% del valor total declarado en la documentación aduanera.

La mercancía excedente es aquella que tiene la misma naturaleza que la mercancía que ha sido declarada en la factura comercial y, en consecuencia en el pedimento de importación, y la mercancía sobrante es aquella que tiene distinta naturaleza de la que se encuentra amparada tanto en la factura comercial como en el pedimento respectivo.

Por lo tanto, si durante la práctica del reconocimiento aduanero o bien en el segundo reconocimiento o incluso durante la práctica de una verificación de mercancías en transporte, se llegaran a encontrar mercancías, ya sea de las consideradas como excedentes o como sobrantes, que representen más de un 10 % del valor total que venga expresado en la documentación aduanera que ampare a las mismas, se considerará como una causa de embargo precautorio

- 14.- Cuando se introduzcan dentro del recinto fiscal vehículos de carga que transporten mercancías de importación sin el pedimento que corresponda para realizar el despacho de las mercancías.

De acuerdo al artículo 14 de la Ley Aduanera, el manejo, almacenaje y custodia de las mercancías de comercio exterior compete a las aduanas, y, siguiendo al mismo dispositivo legal, 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, fiscalización, así como el despacho aduanero de las mismas.

Cuando se llegue a introducir a recintos fiscales vehículos que vayan cargados con mercancías que sean de importación, y que los conductores de los mismos no presenten durante el ejercicio de las facultades de comprobación, el pedimento que corresponda para que se realice el despacho de las mercancías y puedan ingresar de manera legal al territorio nacional, las autoridades aduaneras procederán a efectuar el embargo precautorio de las mismas y de los propios medios en que se transporten.

- 15.- Cuando el nombre del proveedor o importador señalado en el pedimento sea falso o inexistente.

Un atributo de la personalidad es para las personas físicas el nombre y para las personas morales su denominación o razón social, por lo que si éste es un elemento de distinción e identificación de éstas, permite a las autoridades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, determinar con toda precisión al causante o contribuyente y, en este caso, al proveedor o importador de mercancías, para que de esta manera ubique a las personas y tenga sobre ellas un control y vigilancia en materia impositiva, por lo que de resultar falsos o inexistentes los nombres del proveedor o importador de mercancías, se deben embargar precautoriamente éstas.

Para que proceda el embargo precautorio de las mercancías durante la práctica de reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o en su caso durante la verificación de mercancías en transporte, la ley aduanera establece que se requiere que sea emitida la orden por parte de un administrador general de aduanas.

16.- Cuando el domicilio señalado en el pedimento y la factura no se pueda localizar.

También el domicilio es un atributo de la personalidad tanto de las personas físicas como de las personas morales, por lo que de considerarse que el domicilio no existe, se presumirá que se incurre en falsedad de declaraciones y en consecuencia no se le dará validez a dicho documento, por

lo que la autoridad aduanera procederá a hacer el embargo de las mercancías.

En este caso al igual que en el anterior, las mercancías sólo podrán ser embargadas precautoriamente a través de una orden emitida por un administrador general de aduanas.

17.- Cuando la factura sea falsa.

Una factura se puede considerar como falsa, cuando el nombre del exportador no exista, o cuando no sea verdadero, o cuando sea inexacto, o cuando sea evidente que señala datos que no sean reales ya que no pueden demostrarse a través de la verificación de los mismos, por parte de las autoridades aduaneras nacionales o extranjeras que las lleven acabo.

Para realizar el embargo precautorio de las mercancías se tendrá que emitir una orden por un administrador general de aduanas.

18.- Cuando el valor declarado en el pedimento sea inferior en un 50% o más al valor de transacción de mercancías idénticas o similares

La ley aduanera establece que en caso de que al ejercer sus facultades, la autoridad aduanera llegara a encontrar en los pedimentos de importación, valores para ciertas mercancías, que sean inferiores en un 50% o

más del valor que en su momento se determinará conforme a los métodos de valoración de mercancías idénticas, o en su caso conforme al método de valoración de mercancías similares, entonces se procederá a efectuar el embargo precautorio de las mercancías.

No se efectuará el embargo precautorio en caso de que el importador, previo conocimiento de que las mercancías que introduce a territorio nacional, tuvieran un precio por debajo del que tienen otras mercancías idénticas o similares, efectúe un depósito ante una cuenta aduanera de garantía, y presente su comprobante ante la autoridad aduanera correspondiente.

En caso de que no presente el comprobante de dicho depósito la autoridad aduanera procederá a efectuar el embargo precautorio, para que éste se lleve a cabo debe estar ordenado por el administrador general de aduanas.

La Ley Aduanera establece el embargo precautorio cuando considera que se han cometido infracciones a la misma, independientemente que con esas conductas se puedan configurar verdaderos delitos, como sería el caso, entre otros, del delito de contrabando que está tipificado en el artículo 102 del Código Fiscal de la Federación que a letra señala "Comete el delito de contrabando quien introduzca al país o extraiga de él mercancías:

- I. Omitiendo el pago parcial o total de las contribuciones o cuotas compensatorias que deban cubrirse.

- II. Sin permiso de autoridad competente, cuando sea necesario este requisito.

- III. De importación o exportación prohibida.

También comete delito de contrabando quien interne mercancías extranjeras procedentes de las zonas libres al resto del país, en cualquiera de los casos anteriores, así como quien las extraiga de los recintos fiscales o fiscalizados sin que le hayan sido entregadas legalmente por las autoridades o por las personas autorizadas para ello.

4.3 ACUERDO DE INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA.

Como ha quedado señalado, es el artículo 150 de la Ley Aduanera el que establece los momentos en que puede dar inicio el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, así tenemos que las autoridades aduaneras levantarán el acta de inicio:

- 1º. Con motivo del reconocimiento aduanero, que en la práctica es llevado a cabo por un verificador, una vez que el personal autorizado del agente o apoderado aduanal se ha presentado ante el mecanismo de selección automatizado y se ha activado el mismo, si el resultado de la citada activación indica reconocimiento aduanero, se imprimirá dicho resultado en el cuerpo del pedimento de importación y el personal aduanero procederá a su práctica.

- 2º. El reconocimiento aduanero de las mercancías consiste en el examen de las mercancías de importación o exportación, así como de sus muestras para allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado, respecto de los siguientes conceptos:
 - a) Las unidades de medida señaladas en las tarifas de las leyes de los impuestos generales de importación y de exportación, así como el número de piezas, volumen y otros datos que permitan cuantificar las mercancías.

 - b) La descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías

 - c) Los datos que permitan la identificación de las mercancías.

- d) Del segundo reconocimiento aduanero se lleva a cabo por los dictaminadores. Si se ha practicado el reconocimiento aduanero de las mercancías o no se ha practicado porque el resultado del mecanismo de selección automatizado resultó desaduanamiento libre, el personal autorizado del agente o apoderado aduanal procederá a activar nuevamente el mecanismo de selección automatizado y dependiendo de ese resultado, se indicará si se lleva a cabo la práctica de un segundo reconocimiento aduanero, para lo cual se tomarán en cuenta los mismos elementos del primero.

- e) De la verificación de las mercancías en transporte o por el ejercicio de las facultades de comprobación.

La verificación de las mercancías en transporte puede llevarse a cabo por personal de la Administración General de Aduanas, las Aduanas del país, por personal de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal y por las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal Federal del país.

Procede la verificación cuando los medios de transporte en que se conducen mercancías de origen o procedencia extranjera, circulan por las carreteras o caminos en territorio nacional, y, en caso de que se llegue a detectar alguna irregularidad que pudiese presumir la comisión de infracciones a la Ley Aduanera y supuestos de embargo precautorio, se

conducen los medios de transporte y mercancías a un recinto fiscal donde se realizará la verificación respectiva.

Resulta conveniente transcribir el artículo 150 de la Ley Aduanera, para que posteriormente podamos desglosarlo, dicho dispositivo legal establece a la letra:

Artículo 150. Las autoridades aduaneras levantarán el acta de inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, cuando con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento, de la verificación de mercancías en transporte o por el ejercicio de las facultades de comprobación, embarguen precautoriamente mercancías en los términos previstos por esta ley.

En dicha acta se deberá hacer constar:

- I. La identificación de la autoridad que practica la diligencia.
- II. Los hechos y circunstancias que motivan el inicio del procedimiento;
- III. La descripción, naturaleza y demás características de las mercancías;

- 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 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 considerará notificado.

El formato que utiliza la autoridad aduanera para levantar el acta circunstanciada contiene los siguientes requisitos que son:

- a) Señalar, fecha y hora en que se esta llevando acabo la diligencia.
- b) Se requerirá al contribuyente que designe dos testigos y si éstos no son designados o los designados no aceptan servir, la autoridad tiene la facultad de designarlos.
- c) Se requiere al contribuyente señale domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones éste debe ser dentro de la circunscripción territorial, de la autoridad competente para tramitar y resolver el procedimiento Administrativo. Con una excepción, la de pasajeros, ya que éstos pueden señalarlo fuera de la circunscripción de donde se encuentren
- d) Se harán constar los hechos y circunstancias de modo, tiempo y lugar que motiven dicho inicio, lo anterior debe ser sustentado por una narración sucinta de todos y cada uno de los acontecimientos que se presentaron y que la autoridad tuvo conocimiento de ellos.
- e) En los casos que proceda se tomaran las muestras y otros elementos probatorios que sean necesarios para que la autoridad pueda dictar la resolución correspondiente al procedimiento en cuestión.

- f) Se notificará al interesado del plazo de diez días para ofrecer las pruebas y alegatos que a su derecho convenga.
- g) Se notificará al interesado la autoridad que tramitará y en su caso resolverá el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, así como su domicilio.

Los siguientes requisitos sólo deben de constar cuando se decreta el embargo precautorio de las mercancías:

- a) Fundamento legal del embargo precautorio. Artículo 151 de la Ley Aduanera.
- b) Fecha, hora y lugar en que fueron descubiertas las mercancías.
- c) Identificación de la autoridad que practicó la diligencia.
- d) Inventario de las mercancías embargadas y las condiciones en el momento de ser embargadas por la autoridad.
- e) Circunstancias en que fueron descubiertas.

También se deben observar algunas formalidades durante la tramitación de dicho procedimiento:

1. Se debe de verificar que los que intervengan en el procedimiento acrediten la personalidad jurídica.
2. Que todas las diligencias lleven la firma del servidor público que represente a la autoridad, así como de los que participen en éstas, y sean necesarias sus firmas.
3. Determinar, fundar y motivar el crédito fiscal a que se haya hecho acreedor el particular.
4. Que los conceptos del crédito coincidan con los de la resolución.
5. Apegarse a la ley en todas las actuaciones que se lleven acabo.
6. Se debe de notificar a los responsables solidarios del inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

La Ley Aduanera señala en su artículo 1º que el Código Fiscal de la Federación se aplicará supletoriamente a lo dispuesto en dicha ley, a su vez el Código Fiscal de la Federación establece en su artículo 5º, que a falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del

Derecho Federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del Derecho Fiscal, por lo que tratándose del procedimiento en materia aduanera, tanto el Código Fiscal de la Federación como el Código Federal de Procedimientos Civiles, se aplican supletoriamente.

De acuerdo a los artículos 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140 del Código Fiscal de la Federación, se regula lo concerniente a las notificaciones de los actos administrativos.

Respecto al ofrecimiento de pruebas y alegatos es de tomar en cuenta que el artículo 153 de la Ley Aduanera guarda relación con el artículo 150 del propio ordenamiento legal, ya que establece que el interesado deberá ofrecer por escrito las pruebas y alegatos que a su derecho convenga, dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta sus 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.

Se podrán admitir toda clase de pruebas excepto la testimonial y la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones, sin que se considere prohibida la petición de informes a las autoridades fiscales, respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos.

Respecto a las pruebas supervenientes éstas podrán presentarse siempre que no se haya dictado la resolución y para el trámite, desahogo y valoración de las pruebas ofrecidas y admitidas, será aplicable lo dispuesto en el título VI capítulo VII del Código Fiscal de la Federación.

Como lo establece el artículo 150 de la Ley Aduanera, 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 los alegatos que a su derecho convenga.

Es conveniente señalar que lo anterior, se refiere a la contestación por escrito por parte del interesado, de los hechos que se le atribuyen como infracciones cometidas en contra de la Ley Aduanera. Lo que significa que en defensa de sus intereses tendrá que contestar a los hechos señalados en el acta circunstanciada y, en su caso ofrecer las pruebas a su favor que deberá relacionar con la contestación a dichos hechos, así como sus defensas y excepciones que haga valer en el mismo escrito, invocando el derecho al caso concreto y, formulando los alegatos que a su derecho convengan.

Posteriormente la autoridad competente que esté conociendo del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, determinará si el escrito de contestación del interesado esta dentro del término de los diez días, si así fuere, proveerá a su admisión que es la aceptación y recepción de las pruebas.

Se continuará con las etapas del Procedimiento, con el desahogo de las pruebas, para pasar a su valoración. Todo lo anterior de acuerdo con lo que establecen los artículo 153 de la Ley Aduanera, 123 y 130 del Código Fiscal de la Federación y aplicando de manera supletoria los artículos del 79 al 196 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

En su oportunidad la autoridad que haya conocido del Procedimiento, procederá a dictar su resolución.

Lo mismo sucederá, si el interesado no contesta el acta circunstanciada, ni ofrece pruebas, ni formula alegatos ante la autoridad aduanera, dentro del término concedido por ésta de acuerdo a la ley, o, si la contesta de manera extemporánea, procederá dicha autoridad a dictar la resolución correspondiente.

Es conveniente señalar que de acuerdo al artículo 154 de la Ley Aduanera el embargo precautorio de las mercancías podrá ser sustituido por las garantías que establece el Código Fiscal de la Federación, excepto en los casos señalados en el artículo 183-A de esta Ley.

Las garantías que se pueden tramitar, son:

1. Depósitos en dinero u otras formas de garantía financiera equivalentes que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que se efectúen en cuentas de garantía del interés fiscal.
2. Prenda o hipoteca.
3. Fianza otorgada por institución autorizada, la cual no gozará de los principios de orden y excusión.
4. Obligación solidaria asumida por un tercero que compruebe su idoneidad y solvencia.
5. Embargo en la vía administrativa.
6. Títulos de valor o cartera de créditos del propio contribuyente.

También se debe señalar que en el último párrafo del artículo 154 de la Ley Aduanera se establece que, en los casos en que el infractor cumpla con las regulaciones y restricciones no arancelarias, en un plazo de 30 días, a partir de la notificación del acta de inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, podrá autorizarse la sustitución del embargo precautorio de las mercancías embargadas, por las garantías que establece el Código Fiscal de la Federación

4.4 RESOLUCIONES

La resolución pone fin al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, y ésta puede ser de tres tipos:

1. Absolutoria
2. Condenatoria.
3. Provisional.

La resolución debe estar fundada y motivada, y contener todos los elementos de forma y fondo que debe revestir ese acto de autoridad, para que tengan plena validez y eficacia jurídica.

La resolución administrativa deberá contener los elementos siguientes: proemio; resultandos; considerandos; liquidación; multas; puntos resolutive; nombre, firma y cargo de la autoridad competente.

En relación a los tres tipos de resolución mencionados, el artículo 153 de la Ley Aduanera los establece con toda precisión.

Para el primer caso de la resolución absolutorias señala:

Cuando 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 la Ley Aduanera, la autoridad que levantó el acta a que se refiere el artículo 150 de la propia 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 el interesado no presente las pruebas o éstas no desvirtúen los supuestos por los cuales se embargó precautoriamente la mercancía, las autoridades aduaneras deberán de dictar resolución definitiva, en un plazo que no excederá de cuatro meses contados a partir del día siguiente a aquél en que surtió efectos la notificación del inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera. De no emitirse la resolución definitiva en el término de referencia, quedarán sin efectos las actuaciones de la autoridad que dieron inicio al procedimiento.

Para el segundo caso de la resolución condenatoria señala:

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 de inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

Para el tercer caso de la resolución provisional señala:

Tratándose de mercancías excedentes o no declaradas, embargadas a maquiladoras y empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía, cuando dentro de los diez días siguientes a la notificación del acta a que se refiere este artículo, el interesado presente escrito en el que manifieste su consentimiento con el contenido del acta, la autoridad aduanera que hubiera iniciado el procedimiento, podrá emitir una resolución provisional en la que determine las contribuciones y cuotas compensatorias omitidas y las sanciones que procedan. Cuando el interesado en un plazo de cinco días a partir de que surta efectos la notificación de la resolución provisional acredite el pago de las contribuciones, accesorios y multas correspondientes y, en su caso, el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, la autoridad aduanera ordenará la devolución de las mercancías.

En contra de las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras, procederá el recurso de revocación establecido en el Código Fiscal de la Federación, el cual será optativo para el interesado antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Del artículo 117 al artículo 133 del Código Fiscal de la Federación, se establece la regulación del recurso de revocación.

Así tenemos que el artículo 117 del Código Fiscal de la Federación, señala que el recurso de revocación procederá contra:

I. Las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales que:

c) Dicten las autoridades aduaneras.

El recurso de revocación deberá interponerse dentro de los 45 días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación ante la autoridad competente según sea el caso.

El escrito en el que se interponga el recurso de revocación, deberá cumplir con los requisitos de fondo y forma que establece la ley, debiéndose expresar agravios y ofrecer pruebas en el mismo.

Una vez que se sustancie el recurso, la autoridad competente deberá dictar su resolución la cual, podrá

a) Confirmar la validez del acto que se impugno.

b) Revocar el acto que se impugno.

c) Modificar dicho acto.

Como el recurso de revocación es optativo, el interesado podría dejar de interponer éste y acudir directamente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, o, en su caso una vez agotado el recurso de revocación y al no serle favorable la resolución definitiva, podrá interponer su juicio de nulidad ante Tribunal de referencia.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuenta con su propia ley orgánica que le da estructura y funcionamiento, pero a su vez el procedimiento se rige por lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación, de acuerdo al título sexto del juicio contencioso administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que la disposición de éste último ordenamiento no contravenga al procedimiento contencioso que establece el Código Fiscal de la Federación.

Como se señaló, el Código Fiscal de la Federación regula el procedimiento Contencioso Administrativo del artículo 197 al artículo 263.

La demanda que contenga la interposición de un juicio de nulidad, deberá ser presentada por escrito directamente a la sala regional competente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dentro de los 45 días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada. Las autoridades podrán presentar la demanda dentro de los 5 años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, cuando se pida la modificación o nulidad de un acto favorable a un particular, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los 5 años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los 5 años anteriores a la presentación de la demanda.

De conformidad al artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, la demanda deberá indicar:

- I Nombre y domicilio del demandante.
- II La resolución que se impugna.
- III La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.

- IV. Los hechos que den motivo a la demanda.
- V. Las pruebas que ofrezca.
- VI. Los concepto de impugnación
- VII. El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.
- VIII. Lo que se pida señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

Después de sustanciarse el juicio contencioso administrativo o de nulidad por todas sus etapas procedimentales, se cerrara la instrucción y se dictará la resolución que en derecho proceda.

La sentencia definitiva podrá:

- I. Reconocer la validez de la resolución impugnada
- II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
- III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos debiendo precisar con claridad la forma y términos en que

la autoridad debe cumplirla, salvo de que se trate de facultades discrecionales.

- IV. Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

Contra la resolución definitiva dictada con motivo de un juicio de nulidad procede la interposición de la demanda de amparo, dentro de los 15 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación.

El juicio de amparo se regula de acuerdo a la ley de amparo reglamentaria de los artículos 106 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4.5. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DERIVADO DE LAS VISITAS DOMICILIARIAS.

Como ha quedado establecido las visitas domiciliarias tienen un fundamento Constitucional y Legal.

En el artículo 16 décimo segundo párrafo de nuestra Constitución Política, se 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.

Por su parte el Código Fiscal de la Federación establece las facultades de las autoridades fiscales para practicar visitas domiciliarias, que se realizarán en el lugar o lugares señalados en la orden de visita, a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, para lo cual solicitarán la exhibición de los documentos y comprobantes que amparen la legal internación y estancia de mercancías extranjeras al país.

Para tal efecto, la autoridad competente deberá contar con una orden de visita por escrito, fundada y motivada y, firmada por el funcionario competente para emitirla, así como el nombre o los nombres de las personas a las que se dirige; el lugar o los lugares donde debe efectuarse la visita; si al presentarse los visitantes al lugar en donde deban practicarse la diligencia no estuviera el visitado o su representante; dejarán citatorio con la persona que se encuentre en dicho lugar para que el mencionado visitado o su representante los esperen a hora determinada del día siguiente para recibir la orden de visita; sino lo hicieren, la visita se iniciará con quien se encuentre en el lugar visitado

Cuando la visita domiciliaria se efectúa en el domicilio fiscal, los visitadores al visitar al visitado o su representante, podrán hacer una relación de los sistemas, libros, registros y demás documentación que integren la contabilidad. Si el contribuyente presenta aviso de cambio de domicilio, después de recibido el citatorio, la visita podrá llevarse a cabo en el nuevo domicilio y en el anterior, cuando el visitado conserve el local de éste, sin que para ello se requiera nueva orden o ampliación de la orden de visita, haciendo constar tales hechos en el acta que levante.

Cuando exista peligro de que el visitado se ausente o, pueda realizar maniobras para impedir el inicio o desarrollo de la diligencia, los visitadores podrán proceder al aseguramiento de la contabilidad.

En el caso en que al presentarse los visitadores al lugar donde deba practicarse la diligencia, descubran bienes o mercancías cuya importación, tenencia, producción, explotación, captura o transporte deba ser manifestada a las autoridades fiscales o autorizada por ellas, sin que se hubiera cumplido con la obligación respectiva, los visitadores procederán al aseguramiento de dichos bienes o mercancías

Al iniciarse la visita en el domicilio fiscal los visitadores que en ella intervengan se deberán identificar ante la persona con quien se entienda la diligencia, requiriéndola para que designe dos testigos; si éstos no son designados o los designados no aceptan servir como tales, los visitadores los

designarán, haciendo constar esta situación en el acta que levanten, sin que esta circunstancia invalide los resultados de la visita.

Los testigos pueden ser sustituidos en cualquier tiempo, por no comparecer al lugar donde se esté llevando la visita, por ausentarse de él antes de que concluya la diligencia o por manifestar su voluntad de dejar de ser testigos, en tales circunstancias la persona con la que se entienda la visita deberá designar de inmediato otros y ante su negativa o impedimento de los designados los visitadores podrán designar a quienes deben sustituirlos. La sustitución de los testigos no invalida los resultados de la visita.

Las autoridades fiscales podrán solicitar el auxilio de otras autoridades fiscales que sean competentes, para que continúen una visita iniciada por aquéllas, notificando al visitado la sustitución de autoridad y de visitadores. Podrán también solicitarles practiquen otras visitas para comprobar hechos relacionados con la que están practicando.

Las anteriores consideraciones se encuentran contenidas en el artículo 44 del Código Fiscal de la Federación

A su vez el artículo 45 del propio ordenamiento legal señala que los visitados, sus representantes, o la persona con quien se entienda la visita en el domicilio fiscal, están obligados a permitir a los visitadores designados por las autoridades fiscales el acceso al lugar o lugares objeto de la misma, así

como mantener a su disposición la contabilidad y demás papeles que acrediten el cumplimiento de las disposiciones fiscales, de los que los visitadores podrán sacar copias para que previo cortejo con sus originales se certifiquen por éstos y, sean anexados a las actas finales o parciales que levanten con motivo de la visita. También deberán permitir la verificación de bienes y mercancías, así como de los documentos, discos, cintas, o cualquier otro medio procesable de almacenamiento de datos que tenga el contribuyente en los lugares visitados.

Las reglas para desarrollar las visitas domiciliarias en el domicilio fiscal, se señalan en el artículo 46 del Código Fiscal de la Federación.

Se establece que se levantará acta en la que se hará constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que hubieren sido conocidos por los visitadores. Los hechos u omisiones consignados por los visitadores en las actas hacen prueba de la existencia de tales hechos o de las omisiones encontradas, para efectos de cualquiera de las contribuciones a cargo del visitado en el período revisado.

El artículo citado continúa señalando todas las circunstancias o particularidades que se deben seguir durante la visita domiciliaria hasta su conclusión.

El artículo 155 de la Ley Aduanera señala cómo procederán los visitadores, si con motivo de una visita domiciliaria se encuentra mercancía extranjera por la que no se acredite su estancia legal.

Si durante la práctica de una visita domiciliaria se encuentra mercancía extranjera cuya legal estancia en el país no se acredite, los visitadores procederán a efectuar el embargo precautorio en los casos previstos en el artículo 151, y cumpliendo con las formalidades a que se refiere al artículo 150 de esta ley. El acta de embargo, en estos casos, hará las veces de acta final en la parte de la visita que se relaciona con los impuestos al comercio exterior y las cuotas compensatorias de las mercancías embargadas. En este supuesto, el visitado contará con un plazo de 10 días para acreditar la legal estancia en el país de las mercancías embargadas y ofrecerá las pruebas dentro de este plazo. El ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas se hará de conformidad con los artículos 123 y 130 del Código Fiscal de la Federación. Desahogadas las pruebas se dictará la resolución, determinando, en su caso, las contribuciones y cuotas compensatorias omitidas e imponiendo las sanciones que procedan, en un plazo que no excederá de 4 meses a partir de la fecha en que se efectúa el embargo.

CONCLUSIONES.

- ✿ El Derecho Aduanero es una rama del derecho público que permite al Estado 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, por lo que siendo la actividad comercial uno de los fundamentos para el desarrollo y crecimiento económico, se debe poner énfasis en la adecuación del marco jurídico nacional en esta materia, en relación al Derecho Internacional, concretamente respecto a los tratados de los cuales México es parte y regulan al comercio exterior en todas sus fases, de los cuales, los más importantes son los Tratados de Libre Comercio, para que de esta manera se cumplan con los compromisos del Estado Mexicano con los demás sujetos de la comunidad internacional.

- ✿ Al existir la Comisión de Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, se debe tomar en cuenta a las convenciones internacionales que surgen de su iniciativa, las leyes modelo, las recomendaciones para la elaboración de textos legislativos, guías jurídicas y reglas uniformes, en todo lo que sea indispensable para armonizar nuestra legislación interna, con los sistemas jurídicos nacionales de los demás Estados con los que México celebre acuerdos en relación con el comercio exterior.

- ⊗ Es necesaria la revisión de la Ley Aduanera para que sus normas regulen los tramites aduaneros de una manera más ágil y veras, modernizando sus normas, tomando en cuenta los avances tecnológicos, y así simplificar los tramites administrativos.

- ⊗ Las atribuciones del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo en materia aduanera, están establecidas con toda precisión en nuestra Constitución Política y en las leyes ordinarias que de ella emanan, siendo que se complementan, debe existir una coordinación adecuada entre ambos órganos de poder público, o sea que debe haber un entendimiento en lo fundamental respecto a la materia aduanera, idónea creación de normas jurídicas y correcta aplicación de las mismas.

- ⊗ Respecto al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, se deberá considerar una regulación específica, que establezca o señale un capítulo del procedimiento en propia Ley Aduanera, y así se permita saber con toda precisión todo lo concerniente a su regulación, en el que de manera supletoria se acuda al Código Fiscal de la Federación, pero que en principio se regule en la propia Ley Aduanera.

- ⊗ Lograr el mecanismo que permita liberar a las mercancías percederas embargadas precautoriamente, de manera inmediata, para evitar su descomposición y destrucción, y con ello cumplir con programas de desarrollo social o, en su caso, indemnizar al propietario de las

mercancías, de resolverse a su favor el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, o una vez que haya cumplido con las garantías que establece el Código Fiscal de la Federación, que autorice la sustitución de las mercancías embargadas precautoriamente.

- ✿ Se hace indispensable la modernización del aparato administrativo en materia aduanera, tomando en cuenta los avances tecnológicos, para agilizar la entrada y salida de mercancías, pero también para tener un control eficaz de éstas, procurando que la importación y exportación de mercancías se realice de manera expedita, ya que de lo contrario, se inhibe el comercio exterior. En consecuencia debe cambiar la imagen sobre todo de las aduanas en las que deberá imperar una conducta de honestidad y eficiencia en el control y vigilancia de entrada y salida de mercancías de nuestro país.

- ✿ El estudio de la Ley Aduanera y de su reglamento resultan por tanto indispensables para conocer los avances de nuestro país en relación al comercio exterior y, así, poder determinar la idoneidad del marco jurídico que lo regula, porque éste es el fundamento que permite el desarrollo y crecimiento de nuestra economía, y por tanto el equilibrio de nuestra balanza comercial.

BIBLIOGRAFÍA

- CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, *Derecho Aduanero*, Editorial Porrúa, México, 2000.
- D. GONZÁLEZ Ariosto, *Tratado sobre Derecho Aduanero Uruguayo*, Ediciones Roque De Palma Buenos Aires, Argentina, 1975.
- Ricardo Xavier Basaldúa, *Derecho Aduanero*, Editor Distribuidor México, 1982.
- DE BUEN Demófilo. *Introducción al Estudio del Derecho Civil*, Editorial Porrúa México. 1983.
- FERNÁNDEZ LALANNE, Pedro. *Derecho Aduanero*. Vol. I, Ediciones Roque De Palma Buenos Aires Argentina, 1966.
- FLORES ZAVALA, Ernesto, *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*, Editorial Porrúa México, 1971.
- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa México, 1993.
- GARZÓN, Julio. *Documentos Básicos de la Historia de los Estados Unidos de América* (Washington D.C) para la América Latina, s f

- GUTIÉRREZ CARRASCO Octavio, *Nociones de Derecho Aduanero Chileno*, Editorial Jurídica de Chile. Chile 1971.
- HAQUETA TORRES Gabriel. *Naturaleza Jurídica del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera*. Tesis U.N.A.M. México D.F., 2000.
- LEYVA GARCÍA Eugenio Jaime *Importaciones y Exportaciones Tratamiento Jurídico*. ISEF. México, 2002.
- OPAZO RAMOS Hugo, *Legislación Aduanera*, Escuela Interamericana de Administración Pública Fundación Getulio Vargas. Río de Janeiro Brasil, 1965.
- OVILLA MANDUJANO Manuel, *Derecho Aduanero*, Ediciones De Palma, Buenos Aires, Argentina, 1974.
- POLO BERNAL Efraín *Tratado Sobre Derecho Aduanero, Código Aduanero*, Editorial T:G:, S.A. México, 1949.
- RABASA Emilio O. y CABALLERO Gloria, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, México 1997.
- ROHDE PONCE, Andrés *Derecho Aduanero Mexicano* ISEF. México, 1999.

- SIERRA CASASÚS, Catalina. *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente*. El Colegio de México. México, 1957.

- TENA RAMÍREZ, Felipe *Leyes Fundamentales de México*. Editorial Porrúa, México, 1998.

- WITKER, Jorge, *Derecho Tributario Aduanero*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1996.

- "Historia de la Economía del Mundo Occidental" en Barnes Harry *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, 1997.

- *Diccionario Jurídico Mexicano*, Editorial Porrúa México, 1998.

- OSSORIO Y FLORIT Manuel "Derecho" Gran Omeba, *Diccionario Enciclopédico Ilustrado*. Buenos Aires Argentina 27 de mayo de 1969.

- Sistema de Administración Tributaria. [Resumen histórico de la aduana mexicana](#). [En línea]. Disponible: <http://www.aduanas.sat.gob.mx/aqa.asp?Q0r16#a#a>
17 de marzo de 2003.

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* Editorial SISTA. México. 2003

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1985.

- Ley Aduanera.

- Ley de Comercio Exterior.

- *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Modificada en el Diario Oficial de la Federación, el 4 de enero de 1999.

- Código Fiscal de la Federación.

- Código Federal de Procedimientos Civiles.

- Reglamento de la Ley aduanera.

- *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tesis p: LXXVII/99, Tomo: X, Noviembre de 1999.