



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE ESTUDIOS SOBRE EL  
COMERCIO EXTERIOR

## “INCONSTITUCIONALIDAD DE LA VISITA DOMICILIARIA DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:  
**ROBERTO MORENO GARCÍA**

ASESOR:  
LIC. ÁLVARO LUIS GUTIÉRREZ ARIAS



Ciudad Universitaria,

2005

m. 347093



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE ESTUDIOS SOBRE  
EL COMERCIO EXTERIOR**

**OFICIO APROBATORIO No. L. 08/2005.**

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Roberto Moreno

Cuercia

FECHA: 23 Mayo

FIRMA: [Firma]

**SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ**

Director General de Administración

Escolar de la UNAM

**PRESENTE**

Distinguido señor Director:

Me permito informarle que la tesis para optar por el título de licenciatura, elaborada por el pasante en Derecho **ROBERTO MORENO GARCÍA** con el número de cuenta **400057800** en este Seminario, bajo la dirección del LIC. **ALVARO LUIS GUTIÉRREZ ARIAS** denominada **"INCONSTITUCIONALIDAD DE LA VISITA DOMICILIARIA DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA"** satisface los requisitos reglamentarios respectivos, por lo que con fundamento en la fracción VIII del artículo 10 del Reglamento para el funcionamiento de los Seminarios de esta Facultad de Derecho, otorgo la aprobación correspondiente y autorizo su presentación al jurado recepcional en los términos del Reglamento de Exámenes Profesionales y de Grado de esta Universidad.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

**ATENTAMENTE**

**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**  
Ciudad Universitaria, D.F., 13 de mayo de 2005.

[Firma]

**LIC. ALFONSO MUÑOZ DE COTE OTERO**

Director del Seminario



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE  
ESTUDIOS SOBRE EL  
COMERCIO EXTERIOR

## RECONOCIMIENTOS.

- AL ORIGEN DE TODAS LAS COSAS.  
QUINO.  
NICOLE.  
SUSY.  
ERICK.
- CLARA GARCÍA ARIZMENDI.  
PA MAGO.
- FER.  
RICARDO.  
MARY.  
FLORENTINO.  
MIRIAM.  
NELLY.  
RAMIRO.  
ALFONSO.  
IBERRI.  
ARTURO.  
JIMY.
- MA CHATA.  
MARCHELINA.  
GELITA.  
NONIS.  
ELSY.  
KIKA.  
GÜERA.  
KATÍN.  
LAURIS.  
PABLO.  
TÍO JORGE.  
JOEL.
- LIC. ALVARO LUIS GUTIERREZ ARIAS.
- LUIS ACOSTA.  
MARÍA EUGENIA.  
TELITO.  
ARISPLACE.  
MARTÍN.
- CARMELUCHI.  
RAY.  
PPP.
- CAMPECHANAS.  
CUBEN.  
JAVIERON.  
RONBERT.  
PATY.  
LUCY.  
JERUCCI.  
NONIA.  
OSWALDO.  
MARÍA.  
MARCELLO.  
BRANDICK.  
MIKE.  
HUGO.  
YARENI.  
VIC.  
GUEVARA.  
GABÍN.  
MARTES.  
COMADRE.  
VIOLONCHELO.  
SUS.  
CIO.  
COMPADRESCU.  
BORISKOVA.  
BELLO.  
CHINORRIS.  
VENEGAS.  
JONAS.  
EZE.  
JOSY.  
LAURENCIA.  
CHIPIT.  
BERENJENA.  
ANCIANO.  
BERE H.  
AMADA.
- FAMILIA CASILLAS CUEVAS.  
FAMILIA CORONA FUENTES.  
FAMILIA FRÍAS ÁLVAREZ.  
FAMILIA GALLEGOS MONROY.  
FAMILIA HIDALGO MANDUJANO.  
FAMILIA OBREGÓN MARROQUÍN.  
FAMILIA PATRÓN MONDRAGÓN.  
FAMILIA PÉREZ TÉLLEZ.  
FAMILIA SIL HERNÁNDEZ.  
FAMILIA TORRES ARVIZU.  
FAMILIA VÁZQUEZ MARTELLO.  
FAMILIA ZILLERUELO ACRA.

# INCONSTITUCIONALIDAD DE LA VISITA DOMICILIARIA DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA.

## ÍNDICE.

### 1-. ANTECEDENTES

1.1 La Aduana en la Antigüedad.	1
1.2 El Comercio Exterior en México.	2
1.2.1 Etapa Colonial.	2
1.2.2 Etapa Independiente.	3
1.2.2.1 El Porfiriato.	5
1.2.2.2 Etapa Revolucionaria.	6
1.3 Evolución de la Legislación Aduanal.	7
1.3.1 Código Aduanero.	8
1.3.2 Ley Aduanera.	8
1.4 Marco Jurídico Normativo.	11
1.4.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	12
1.4.1.1 Artículo 29 Constitucional.	12
1.4.1.2 Artículo 31 Fracción IV Constitucional.	12
1.4.1.3 Artículo 42 Constitucional.	13
1.4.1.4 Artículo 49 Constitucional.	14
1.4.1.5 Artículo 73 Fracción VII, XXIX y XXX Constitucional.	15
1.4.1.6 Artículo 89 Fracción X y XIII Constitucional.	16
1.4.1.7 Artículo 117 Fracción IV, V, VI y VII Constitucional.	17
1.4.1.8 Artículo 118 Fracción I Constitucional.	18
1.4.1.9 Artículo 131 Constitucional.	18
1.4.1.10 Artículo 133 Constitucional.	19
1.4.2 Leyes Federales y Reglamentos.	19
1.4.2.1 Ley Aduanera.	19
1.4.2.2 Ley de Comercio Exterior.	22
1.4.2.3 Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación	24
1.4.2.4 Ley Federal de Derechos.	25
1.4.2.5 Código Fiscal de la Federación.	25
1.4.2.6 Reglamentos.	26

a) Reglamento de la Ley Aduanera.	27
b) Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.	27
c) Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.	27
1.4.3 Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.	28
 <b>2-. FACULTADES DE LAS AUTORIDADES ADUANERAS.</b>	
2.1 Autoridades Aduaneras.	29
2.2 El Acto Administrativo Aduanero.	30
2.2.1 Concepto y Requisitos del Acto.	30
2.2.2 Autoridad Competente.	33
2.2.3 Fundamentación y Motivación del Acto.	34
2.3 Facultades de las Autoridades en Materia Aduanera.	34
2.3.1 Facultades del Ejecutivo Federal.	34
2.3.2 Facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).	35
2.3.3 Servicio de Administración Tributaria (SAT).	39
2.3.4 Facultades de la Administración General de Aduanas y de las Aduanas.	40
2.4 Formas de Extinción de Facultades.	44
2.4.1 Prescripción Tributaria.	45
2.4.2 La Caducidad Fiscal.	46
2.4.3 Negativa y Positiva Fictas.	47
2.5 Garantías y Limitaciones Constitucionales Aplicables en Materia Aduanera.	48
2.5.1 Garantía de Libertad de Profesión, Industria, Comercio o Trabajo.	49
2.5.2 Garantía de Libertad de Tránsito.	50
2.5.3 Garantía de Audiencia.	50
2.5.4 Garantía de Legalidad.	51

### **3-. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA.**

3.1 Procedimientos Administrativos Aduaneros.	52
3.1.1 Definición.	52
3.1.2 Requisitos de las Promociones.	52
3.1.3 Los Sujetos en los Procedimientos.	53
3.1.4 Inicio de los Procedimientos.	53
3.2 Formas de Comprobación de las Autoridades Aduaneras.	54
3.2.1 Reconocimiento Aduanero y Segundo Reconocimiento.	54
3.2.2 Verificación de Mercancías en Transporte.	54
3.2.3 Glosa de Documentos.	55
3.2.4 Visita Domiciliaria.	55
3.2.5 Revisión de Gabinete.	58
3.2.6 Retención de Mercancías de Comercio Exterior.	58
3.2.7 Sanciones a Funcionarios.	60
3.3 Notificación de los Actos Administrativos.	60
3.3.1 Medios de Notificación.	60
3.3.2 Surtimiento de Efectos.	63
3.4 Acta Circunstanciada o Escrito de Hechos.	63
3.5 Procedimiento de Irregularidades en Materia Aduanera (PIMA).	64
3.6 Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA).	64
3.6.1 Confiscación, Decomiso, Incautación, Aseguramiento y Embargo.	65
3.6.2 Afectación de las Mercancías.	67
3.6.3 Acta de Inicio del PAMA.	67
3.6.4 Supuestos de Embargo.	71
3.6.5 Embargo de Dinero, Cheques, Armas o Drogas.	78
3.6.6 Sustanciación del PAMA.	79
3.6.7 Mercancías Excedentes o No Declaradas.	81
3.6.8 Embargo Precautorio en Visitas Domiciliarias.	81
3.7 Sustitución de Mercancías Embargadas.	83

3.8 Medios de Impugnación.	84
3.8.1 Los Medios de Impugnación.	84
3.8.2 El Recurso de Revocación.	84
3.8.3 La Revisión Administrativa.	87
3.8.4 El Juicio Contencioso Administrativo.	87
3.8.5 El Juicio de Amparo.	88
3.8.5.1 Amparo Directo.	90
3.8.5.2 Amparo Indirecto.	90

#### **4-. ANÁLISIS DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA VISITA DOMICILIARIA EN EL PAMA.**

**(Propuesta de reforma a la figura de la Visita Domiciliaria en relación con el embargo precautorio de mercancías y la documentación a revisar en materia de Comercio Exterior).**

4.1 Reflexión del Texto Vigente del Artículo 16 Constitucional.	92
4.1.1 Texto Actual.	92
4.1.2 Principios Constitucionales en Materia Tributaria.	94
4.1.2.1 De Legalidad Tributaria.	94
4.1.2.2 De Generalidad.	94
4.1.2.3 De Capacidad Contributiva.	95
4.1.2.4 De Igualdad.	95
4.1.2.5 De Destino para Financiar el Gasto Público.	96
4.1.3 Elementos Constitucionales a Considerar en la Visita Domiciliaria en Materia de Comercio Exterior.	97
4.2 Observaciones al Texto Vigente referente al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera en la Ley Aduanera.	101
4.2.1 Acta de Inicio de Procedimiento Administrativo y Embargo Precautorio.	101
4.2.2 Mercancía Ilegal en Visitas Domiciliarias.	105
4.3 Consideraciones respecto de las Características y Procedimiento Vigente que regula la Visita Domiciliaria en el Código Fiscal de la Federación.	107
4.3.1 Contenido de la Orden de Visita.	107
4.3.2 Procedimiento para las Visitas Domiciliarias.	108
4.3.3 Obligaciones de los Visitados.	111
4.3.4 Plazo para Concluir la Visita.	113

4.4 Razonamiento y justificación de por qué se necesita hacer la especificación en el texto vigente del artículo 16 Constitucional y en el artículo 43 del Código Fiscal de la Federación de la visita domiciliaria en Materia de Comercio Exterior. (Propuesta de reforma a la figura de la visita domiciliaria en relación con el embargo precautorio de mercancías y la documentación a revisar en materia de comercio exterior).	114
4.4.1 Propuesta de Reforma.	117
4.4.1.1 Artículo 16 Constitucional.	117
4.4.1.2 Artículo 43 del Código Fiscal de la Federación.	119
Conclusiones	121
Bibliografía.	124

## **INCONSTITUCIONALIDAD DE LA VISITA DOMICILIARIA DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA.**

La finalidad de esta investigación, es resaltar la importancia que tiene la figura de la visita domiciliaria dentro del PAMA, ya que como bien sabemos, las autoridades aduaneras levantarán el acta de inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera, cuando por motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento, de la verificación de mercancías en transporte o por el ejercicio de las facultades de comprobación, se detecten irregularidades en cuanto a la realización de operaciones de Comercio Exterior, suficientes para realizar el embargo precautorio de mercancías en los términos previstos por la Ley Aduanera.

Es preponderante no perder de vista, que al momento en el que las autoridades ejercen sus facultades de comprobación, y se practica una visita domiciliaria, para la comprobación del cumplimiento de obligaciones, existen aparentes deficiencias en la notificación, principalmente en los supuestos de no especificar el periodo y el nombre de la persona a quien deba practicarse, ya que va dirigida al propietario, poseedor o tenedor de la mercancía, quien deberá acreditar la legal estancia de la mercancía en el territorio nacional; lo cual, da cabida a que el visitado pudiese solicitar la protección federal mediante el amparo y así dejar sin efectos la visita domiciliaria, así como el embargo precautorio que se pudiera haber realizado.

Aunque se aplica supletoriamente el Código Fiscal de la Federación, por lo que respecta a los lineamientos o requisitos que la visita domiciliaria deberá contener, creemos que reviste primordial relevancia, que cuando se trate de la verificación del cumplimiento de obligaciones en materia de Comercio Exterior, no debe ser específica e individualizada la orden de visita domiciliaria, ya que si así fuera, permanecería abierta la posibilidad de que los contribuyentes en general, puedan obtener la protección de la justicia federal y, aquellos que en realidad tuvieran irregularidades en sus operaciones, afecten los intereses del Fisco Federal por lo que concierne a la omisión en el pago de Contribuciones al Comercio Exterior, Cuotas compensatorias y otros impuestos.

## 1-. ANTECEDENTES.

### 1.1 La Aduana en la Antigüedad.

Los orígenes de las aduanas son variados. Los registros primarios de lo que pudieron ser las primeras aduanas, en un plano apegado a lo que son hoy en día, son mostrados por civilizaciones importantes y antiguas tales como:

India.

Surge la primera muestra de pagos por extracción e introducción de mercancías en dicho territorio, así como los lugares pertinentes para la recaudación de los tributos.

Babilonia.

Gracias a que el Código de Hammurabi nos muestra diversos ámbitos de la vida babilónica, sabemos que en el comercio realizado en el río Eufrates, se pagaba un tributo.

Fenicia.

Como bien es sabido, este pueblo tuvo un desarrollo comercial importante, ya que hizo del comercio su motor. Se les distingue por ser de los pioneros en aplicar ideas como el proteccionismo y algunas teorías del comercio exterior.

Grecia.

Existió claramente el manejo de la idea de aduana, de su integración y manejo administrativo; así como de la aplicación de cuotas fijas y variables, el registro de los primeros derechos de exportación, circulación y tránsito de mercancías.

Roma.

Organizaron un sistema llamado "*Telonium*", en el cual clasificaron la recaudación de impuestos aduanales de acuerdo a la región de que se tratara.

Las aduanas formaron parte importante de los gobiernos y fueron fundamentales para el desarrollo de sus ciudades.

Arabia.

Crearon un impuesto que gravaba los movimientos de importación y exportación. Su política aduanera, era de tendencia fiscalista y de exclusivo carácter financiero.

## 1.2 El Comercio Exterior en México.

Los antecedentes en materia aduanera, surgen a partir de las disposiciones que España dictó en la etapa de la Conquista de México, y es de ésta, que emergen la etapa colonial, la independiente y la revolucionaria; cuyas características marcaron la vida política y desarrollo del México actual.

### 1.2.1 Etapa Colonial.

Al descubrirse América, es obtenida del Papa Alejandro VI por los Reyes Católicos de España, la Bula denominada "*Inter – Caetera*", la cual dividía el descubrimiento, entre españoles y portugueses.

"En virtud de que la Bula suscitó discusiones acerca de su legalidad, no obstante que se argumentaron diversos antecedentes en donde se habían repartido islas desde el siglo XI, así como la donación de Constantino; hubo la necesidad de aclararla el 26 de septiembre de 1493 por la Bula *Dudom Siquidem*, ratificada en 1503 por Julio II en *Eximiae Devotionis*. Para evitar fricciones España y Portugal firmaron, el 7 de junio de 1494, el Tratado de Tordesillas, documento donde se ratificaba la Bula Alejandrina y se aumentaba la línea original a 370 leguas de las islas mencionadas con anterioridad"<sup>1</sup>

A esta Bula, se le efectuaron reformas y diversas modificaciones, hasta devenir en el sustento legal que marcaría la política legal de España con sus colonias y el derecho de exclusividad sobre estas posesiones.

---

<sup>1</sup> CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Derecho Aduanero. 6ª ed, Porrúa, México, 1997. Pág. 57

En ese tiempo, el concepto económico se basaba en los metales preciosos y así, el país más poderosos sería aquel que tenía más oro y plata acumulado. Por lo que España creó un monopolio comercial, en el cual sólo podían comerciar las colonias y España entre sí.

Los Reyes de España en la Carta de Burgos, hicieron una desgravación aduanera, que consistió en una declaración de libertad del pago de impuestos a las personas y frailes que vinieran a poblar las tierras descubiertas, esto, como un incentivo para la colonización en América.

Aunado a lo anterior, se asignaron impuestos como el derecho de avería, de almirantazgo, y de tonelaje.

Desde 1762, existía el derecho de anclaje, que era pagado por las embarcaciones mayores, a su entrada a Veracruz. También, se tenía un impuesto que se cobraba sobre el valor de las mercancías internadas a México.

Con la llegada de los Borbones al reinado español, a mediados del siglo XVII, la situación anterior dio término. En 1774, la prohibición para que las colonias no comerciaran entre sí, finalizó, al igual que los monopolios de Cádiz y Sevilla. El Reglamento y Aranceles para el Comercio Libre de España a las Indias del 12 de octubre de 1778, se identificó por tener como objetivo, liberar el comercio aunque se continuó con la política de protección a los productores y agricultores de la Península Ibérica.

Este contexto nos facilita entender que desde entonces, tenemos una herencia de falta de competencia al exterior y al interior.

### 1.2.2 Etapa Independiente.

Después de consumada la Independencia de México en 1821, el comercio exterior fue desatendido a razón de la desaparición de características monopólicas, de la activa participación de la monarquía y de la utilización de los medios de transporte de esa época.

En el México independiente, se tiene como primer documento legal en comercio exterior, el Arancel General Interno para los Gobiernos de las Aduanas Marítimas en el Comercio Libre del Imperio, que se publicó el 15 de diciembre de 1821. En él, se designaron los puertos habilitados para el comercio, se especificó que actividades debían desempeñar los administradores de las aduanas, los resguardo y los vistas. Al mismo tiempo, se sentaron las bases para la operación del arancel, porque quedaba a criterio de los administradores de las aduanas los géneros, las mercancías de importación prohibida y las libres de gravamen.

“ En 1821, la Sección de Aduanas se encontraba adscrita a la secretaría de Estado y del Despacho de hacienda. En el año 1831, México firmó un tratado de amistad con los Estados Unidos, uno de sus primeros convenios en materia de comercio internacional. 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”.<sup>2</sup>

Durante la primera década de la etapa independiente, se procuró sostener las condiciones económicas y las necesidades fiscales evitando así, el desabasto de recursos en el país.

Con la Constitución de 1824, el país obtuvo estructura y forma de gobierno. Pese a que México tuvo inconvenientes, fue mediante convenios que su comercio exterior, fue llevado a cabo eficazmente con países como China, Inglaterra, Holanda, Francia y Estados Unidos.

La pérdida de Texas, Nuevo México y Alta California, se tradujo en la privación de puertos importantes. No obstante, se siguió comerciando hacia el extranjero y Veracruz se convirtió en el principal y más importante desde entonces.

En la época de Reforma, se dictaron diversas leyes que afectaron el comercio exterior. En el año de 1854, se promulgó el primer Código de Comercio y se facultó al Congreso para expedir aranceles sobre comercio internacional.

---

<sup>2</sup> [www.aduanas.sat.gob.mx](http://www.aduanas.sat.gob.mx)

Durante el gobierno del presidente Juárez, se dictaron diferentes decretos relativos al comercio exterior, como el decreto para que los ayuntamientos de los puertos pudieran cobrar el 3% sobre la importación, para obra de beneficencia y salubridad.

Con fundamento en la Constitución de 1857, México tuvo a finales del siglo XIX una estructura jurídica estable.

#### 1.2.2.1 El Porfiriato.

Esta etapa se caracterizó por la dictadura de Porfirio Díaz, quien asumió el Poder Ejecutivo en el año de 1876 y lo dejó en 1911.

Por lo que respecta al comercio exterior, es en esta fase de la historia nacional, que se dan los primeros indicios a la integración económica. Por cuanto a la exportación, se promulgó la ley para la represión del contrabando y el reglamento para que los derechos por la exportación de dinero, fueran pagados en los puertos a criterio del contribuyente.

Durante su segundo periodo como presidente electo, se celebraron Tratados de Amistad, Comercio y Navegación con los Reinos de Suecia, Noruega, Italia y República Dominicana por mencionar algunos.

Se tuvo la necesidad de establecer secciones aduanales en los lugares que menos vigilancia tenían a lo largo del litoral, para prevenir el tráfico clandestino y posibilitar al comercio de un manejo más efectivo. Asimismo, se emitió un nuevo arancel de aduanas marítimas y fronteras, cuya finalidad era aumentar ingresos y satisfacer la demanda social.

Mientras tanto, la política comercial porfirista iba en crecimiento, al reducir el número de artículos gravados, aboliendo definitivamente los impuestos de alcabala en toda la República, aumentando la exportación de minerales y emitiendo y reformando leyes y ordenanzas relativas al comercio.

Al ser electo nuevamente en 1900 como presidente, constituyó mediante decreto presidencial, la Dirección General de Aduanas, así como reglas para el despacho, para transporte ferroviario y para almacenes de depósito.

En el año de 1904, se dan las reformas constitucionales que ampliaron el cargo presidencial a un sexenio. Al tiempo que hubo firma de diversos tratados como el Tratado para el Arreglo Pacífico de los Conflictos Internacionales, el Tratado para el Arbitraje Obligatorio y el Tratado para la Protección de la Propiedad Industrial. Asimismo, México se adhirió a Convenciones Multilaterales de Amistad, Comercio y Navegación.

Para el año de 1910, Porfirio Díaz fue proclamado otra vez presidente, pero no concluyó su periodo, a razón del inicio del movimiento revolucionario, el mismo año, el cual lo apartó del poder en el año de 1911.

#### 1.2.2.2 Etapa Revolucionaria.

Esta fase se distinguió por una disminución en la renta de las aduanas y aunque hubo intentos por superar el referido problema, mediante políticas impositivas y la contratación de empréstitos, no se dieron los resultados esperados.

"El 17 de octubre de 1913 se firmó el decreto por el cual se crearon ocho Secretarías de Estado para el despacho de negocios administrativos, entre ellas la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Comercio, con atribuciones sobre aranceles de aduanas marítimas y fronterizas, vigilancia, impuestos federales y otros conceptos".<sup>3</sup>

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

Durante la época de la Primera Guerra Mundial, aconteció que los países que participaron en ella, impusieron restricciones comerciales a nuestro país, lo que forzó al Ejecutivo Federal, a establecer tarifas diferentes sobre el comercio, que beneficiaran a aquellos países que no las establecieron en perjuicio de México.

<sup>3</sup> TREJO VARGAS Pedro, El Sistema Aduanero de México. Virgilio Vallejo Editor, México, 2003. Pág. 32

Para el año de 1917, México intentó facilitar su comercio con Estados Unidos, logrando únicamente que las relaciones mercantiles quedaran suspendidas.

Al ocaso de este lapso, Álvaro Obregón logró un equilibrio fiscal, al señalar las bases para la explotación del petróleo, con fundamento en principios constitucionales.

### **1.3 Evolución de la Legislación Aduanal.**

Desde 1891, la Legislación Aduanera se encontraba abandonada, ya que las disposiciones que en su momento fueron dictadas, tuvieron como finalidad salvar las situaciones de crisis existentes, ocasionando complejidad y anarquismo en dicha legislación. Por lo que, se consideró preponderante efectuar una revisión y reformarla para estar acorde con las transformaciones y evoluciones que sucedían en nuestro país.

Así, en 1928, se dictó una Ley Aduanera, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 27 de agosto de 1928, disponiéndose que su vigencia sería a partir del 31 de diciembre de ese año. Nunca entró en vigor.

El 1 de enero de 1930, se publicó la nueva Ley Aduanera que derogaba la Ordenanza General de Aduanas de 1891 y a la Ley expedida en 1928. Esta Ley de 18 títulos y 764 artículos, tenía como objetivo proporcionar al comercio exterior más facilidades por cuanto a las operaciones en las aduanas, simplificando los procedimientos y trámites requeridos.

Regulaba lo relacionado con actividades de tráfico marítimo en forma de importación, exportación y reexportación, los transbordos, el almacenamiento de mercancías, el tráfico terrestre, el tránsito internacional y el tráfico aéreo, las facultades y obligaciones de la Dirección General de Aduanas y las infracciones y sanciones de ésta.

En el año de 1931, se expidió el Reglamento Interior de la Dirección General de Aduanas y el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda, donde se ubicaba a la Dirección General de Aduanas dentro de las Oficinas de Servicios Generales, con las funciones de administrar, coordinar y controlar los impuestos, derechos y aprovechamientos aduanales.

En el año de 1935, se expide una Ley Aduanal de 18 títulos con 435 artículos y un Reglamento, los cuales fueron publicados en diciembre del mismo año. Dicha Ley siguió los lineamientos generales, en cuanto a las infracciones de la Ley anterior y denominaba a los derechos sencillos adicionales, como impuestos y multas. Estuvo vigente hasta 1951, año en que entró en vigor el Código Aduanero.

### 1.3.1 Código Aduanero.

"En 1951 se publicó el Código Aduanero, vigente hasta 1982, durante el periodo de sustitución de importaciones. Señalaba los lugares para realizar la introducción o extracción de mercancías; los casos de excepción para comerciar con los países, los requisitos especiales, las prohibiciones y la documentación para la operación, así como los productos sujetos a contribuciones aduaneras".<sup>4</sup>

Este Código, es el antecedente inmediato de la actual Legislación Aduanera. Señalaba que las mercancías, responden directa y preferentemente ante el Fisco por el importe de sus impuestos y derechos, así como de las multas y gastos a que dieran lugar, por lo que, se autorizó a las autoridades aduaneras a retenerlas, perseguirlas o secuestrarlas, cuando se tuviere conocimiento de incumplimiento de los requisitos previos para la importación, exportación e impuestos correspondientes.

Las infracciones se definían en el Artículo 553, como toda violación que se comete a algún precepto del Código, consistente en hacer lo que se prohíbe o en omitir lo que se ordena. Este Código clasificaba a las infracciones en simples o derivadas de la tramitación aduanal y las complejas, que podían constituir un delito.

### 1.3.2 Ley Aduanera.

Nació de la exigencia que el sistema aduanero mexicano requería, esto es, un ordenamiento firme, sistemático y ágil que fomentara las actividades de comercio exterior, facilitando la operación en las aduanas y agilizando su procedimiento administrativo.

---

<sup>4</sup> [www.aduanas.sat.gob.mx](http://www.aduanas.sat.gob.mx)

"La Ley Aduanera, publicada el 30 de diciembre de 1981, contenía la terminología utilizada internacionalmente, se simplificó la estructura de los recursos administrativos, remitiéndose a los previstos en el Código Fiscal de la Federación y se regía por un nuevo principio de confianza en el contribuyente, a través de la autodeterminación del impuesto, se recopilaban las normas de valoración de mercancías; se promovía la industria maquiladora y las empresas Pitex y se definieron los regímenes aduaneros que conocemos actualmente."<sup>5</sup>

Al incorporarse México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986, se eliminó el modelo de sustitución de importaciones, dos años más tarde, ingresa al Consejo de Cooperación Aduanera (CCA), organismo que tiene por finalidad armonizar y facilitar el comercio internacional; estableciéndose así, las bases de la política económica actual de nuestro país

En 1989, la Dirección General de Aduanas, quedó asignada a la Subsecretaría de Ingresos mediante reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En 1990, por razón de decreto que reformaba, adicionaba y abrogaba disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, gran parte de las funciones de la Dirección General de Aduanas, fue distribuida a unidades administrativas adscritas a la Subsecretaría de Ingresos.

En enero de 1993, se publicó la reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la cual se cambiaba el nombre de la Dirección General de Aduanas por el de Administración General de Aduanas, estableciéndose la jurisdicción de 45 aduanas en el país.

Para el año de 1994, son apartadas de la Resolución Miscelánea Fiscal (que establecía las reglas fiscales de carácter general) las Reglas de Comercio Exterior. Lo cual produjo, la necesidad de hacer una reforma integral a la ley que regulaba hasta entonces, la operación aduanera, así, en diciembre de 1995, se publicó una nueva Ley Aduanera, la cual entró en vigor el 1 de abril de 1996.

---

<sup>5</sup> Ídem.

La aludida Ley fue reformada el mismo año, las innovaciones, consistieron en la introducción de mecanismos que permitían valorar la mercancía de acuerdo con lo que se establecía en el artículo VII del GATT<sup>6</sup>, así como el cambio del sistema aleatorio por un sistema automatizado (inteligente); además, se reforzaron los métodos para el control de los agentes, apoderados aduanales y sus representantes.

En julio de 1997, se instituye el Servicio de Administración Tributaria (SAT), al cual quedó adscrita la Administración General de Aduanas. Al siguiente año (1998), nuevamente se reformó la Ley Aduanera, revisando y fortaleciendo los mecanismos de control que permitieran combatir la evasión en el pago de contribuciones, el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias y en general el fraude aduanero.

A inicios de esta década (2000), se producen modificaciones, por lo que respecta al manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior, al ingreso o extracción de las mismas por vía postal, al reconocimiento aduanero de mercancías, a la valoración aduanera, a la garantía de contribuciones para el régimen de tránsito de mercancías, a los procedimientos administrativos y a las infracciones aduaneras.

El 1 de enero de 2001, entró en vigor el decreto por el cual se modificaban los rubros referentes a las importaciones temporales y régimen de elaboración, transformación o reparación y la modificación a la denominación de Secretaría.

El 1 de enero de 2002, se emitió otro decreto que reformaba, adicionaba y derogaba diversas disposiciones de la Ley Aduanera vigente. Para el 25 de junio de 2002, otro decreto que entraría en vigor al día siguiente de su publicación era establecido.

“...Con el fin de facilitar la operación mediante métodos de control, se instrumentó el Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI), así como el sistema de selección automatizado en los reconocimientos, lo que conocemos como semáforo fiscal.

---

<sup>6</sup>“Las partes contratantes reconocen la validez de los principios generales de valoración establecidos en los párrafos siguientes de este artículo, y se comprometen a aplicarlos con respecto a todos los productos sujetos a derechos de aduana o a otras cargas o restricciones impuestas a la importación y a la exportación basados en el valor o fijados de algún modo en relación con éste. Además, cada vez que otra parte contratante lo solicite, examinarán, ateniéndose a dichos principios, la aplicación de cualquiera de sus leyes o reglamentos relativos al valor en aduana...”

Se delegó la responsabilidad de clasificar, determinar el valor en aduana y el origen de las mercancías a los agentes aduanales, quedando a cargo de la autoridad sólo la facultad de verificación del cumplimiento de esta obligación, así se redujo la discrecionalidad de los empleados en la aduana"<sup>7</sup>

El 30 de diciembre de 2002, se dieron nuevas reformas en materia aduanera, las cuales se publicaron en el Diario Oficial de la Federación casi en su totalidad el 1 de enero de 2003, consistentes en el establecimiento de medidas de control y vigilancia en los recintos fiscales y fiscalizados por parte de las autoridades aduaneras, la creación del nuevo régimen de recinto fiscalizado estratégico y la creación de reglas de las empresas certificadas, la simplificación y transparencia en los procedimientos aduanales y mecanismos para poder combatir la ilegal introducción de mercancías al país.

Es importante hacer alusión al Pacto Sectorial Aduanero, cuyo objetivo, es la cooperación efectiva de los diferentes actores en el sector, para efficientar y transparentar sus prácticas y procesos, esto es, construir los mecanismos necesarios para que las autoridades, las agencias aduanales y las empresas importadoras y exportadoras, participen en cada una de las etapas, para el mejoramiento del sector.

Cabe mencionar, que actualmente en nuestro territorio contamos con 48 aduanas, las cuales se encuentran distribuidas de la siguiente manera:

- ◆ 19 en la frontera norte.
- ◆ 2 en la frontera sur.
- ◆ 17 marítimas.
- ◆ 10 interiores.

#### **1.4 Marco Jurídico Normativo.**

En esta sección, se abordará la legislación fundamental que regula e influye en el Comercio Exterior de nuestro país, de forma sucinta. Así, se manifestará primeramente lo relativo a los preceptos constitucionales nacionales.

---

<sup>7</sup> [www.aduanas.sat.gob.mx](http://www.aduanas.sat.gob.mx)

#### 1.4.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se hará mención progresiva de los Artículos que destacan en importancia, por lo que respecta a la materia aduanera.

##### 1.4.1.1 Artículo 29.

"Artículo 29. En los casos de **invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto**, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde".<sup>8</sup>

La importancia del mismo, reside en que el Ejecutivo Federal, por medio de decretos, puede suspender las garantías individuales que la misma Constitución establece, para proteger la dinámica del comercio exterior, la balanza internacional de comercio y cuestiones de salud; siempre que fundamente las condiciones y circunstancias que prevé la Carta Magna.

##### 1.4.1.2 Artículo 31 Fracción IV.

"Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

Esta disposición en su contenido, indica la obligación que tenemos los mexicanos de contribuir para los gastos públicos del espacio territorial en que se residamos, de forma razonable y adecuada. No debe pasarse por alto, que éste es de los contados apartados de la Constitución que no ha sufrido reforma alguna.

En el entendimiento de que el Derecho Aduanero, se encuentra dentro del ámbito Federal, es consecuencia lógica, que cualquier sujeto que importe o exporte, deberá pagar las contribuciones respectivas, las cuales como el mismo Artículo menciona, se impondrán de manera equitativa y proporcional con la finalidad de ser destinadas al gasto público. Las contribuciones siempre se determinarán conforme a lo que la Ley establece.

#### 1.4.1.3 Artículo 42.

"Artículo 42.- 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."<sup>10</sup>

"En las Convenciones o Tratados Internacionales que regulan aspectos aduaneros y de comercio exterior y aún en las definiciones de Derecho Aduanero de algunos autores, es común encontrar el uso del término territorio aduanero para referirse al espacio sobre el cual se aplican leyes y disposiciones aduaneras".<sup>11</sup>

Debe destacarse la distinción existente entre lo que comúnmente es llamado territorio nacional y territorio aduanero, así, el territorio mexicano es el comprendido dentro de las fronteras políticas del Estado, el cual claramente es señalado en nuestro Artículo 42 Constitucional.

---

<sup>10</sup> *Ibidem.*

Caso distinto, es el territorio aduanero, ya que éste refiere principalmente al régimen arancelario aplicable y a las distintas prohibiciones arancelarias y no arancelarias. Por lo tanto, en nuestro país coincide el territorio aduanero y el territorio nacional como uno mismo, a diferencia de otros Estados que sí poseen dos o más territorios aduaneros.

La delimitación de este territorio aduanero, es necesaria porque en el Derecho Internacional y en la práctica exterior de las Naciones, existen diversas formas de relaciones que se establecen entre dos Estados, por medio de las cuales la legislación de uno de ellos, se aplica en el territorio de otro. Formas como el protectorado, los mandatos y la tutela son ejemplos que hemos visto en la práctica Internacional y que aún se presentan hoy en día.

#### 1.4.1.4 Artículo 49.

“Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.<sup>12</sup>

En este precepto se destaca, la división de poderes que prevalece en nuestro país, pero sobre todo, que nuestra forma de gobierno no permite que en un solo individuo sean depositados dos Poderes ni tampoco que el Poder Legislativo sea unipersonal.

Aunque como del mismo Artículo se desprende, existen dos excepciones en que el Poder Ejecutivo Federal podrá legislar, de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 29 Constitucional y al segundo párrafo del Artículo 131 del mismo ordenamiento.

---

<sup>11</sup> ROHDE PONCE, Andrés. Derecho Aduanero Mexicano. Ediciones Fiscales ISEF, México, 2000. Pág 92.

Lo anterior, es notoriamente comprensible, en virtud de que dichas excepciones, facultan al Ejecutivo Federal para actuar de forma informada y con carácter de urgente, cuando el país lo requiera, es decir, serán viables siempre que se busque proteger a los ciudadanos, a la industria nacional y en general el beneficio de la Nación.

#### 1.4.1.5 Artículo 73 Fracción VII, XXIX y XXX.

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto".<sup>13</sup>

Evidente resulta ,el nexo existente con el Artículo 31 Constitucional fracción IV. Ya que ambos intervienen en la soberanía financiera del Estado, en el renglón de la potestad tributaria que posee, esto es, la facultad para crear e imponer tributos.

Por lo tanto, la materia Aduanera resulta ser una de las piezas que conforman el ciclo de los recursos de la Nación, porque al realizarse el Comercio Internacional con México, se genera el pago de contribuciones, las cuales serán parte del monto con que el país cuenta para el siguiente año.

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

XXIX.- Para establecer contribuciones:

1o.- Sobre el comercio exterior".<sup>14</sup>

Al igual que la fracción anterior, ésta tiene gran injerencia en lo relativo a la generación de recursos económicos para el Estado, por lo que respecta a las asignaciones que en materia de impuestos se hacen a las mercancías que entran y salen del país.

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión".<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Ibídem.

<sup>13</sup> Ibídem.

<sup>14</sup> Ibídem.

En el caso particular, dicha fracción da origen a la Ley Aduanera, a la Ley de Comercio Exterior, a la Ley de Impuestos Generales de Importación y Exportación y demás ordenamientos relacionados al Comercio Exterior.

Lo anterior, en razón de que estas facultades, se refieren a la naturaleza misma del Congreso de la Unión, como órgano al que compete la elaboración de las normas jurídicas llamadas leyes, con sus características de generalidad, abstracción e impersonalidad.

#### 1.4.1.6 Artículo 89 Fracción X y XIII.

"Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales".<sup>15</sup>

En esta fracción, apreciamos que corresponde al Presidente de la República, la dirección de las Negociaciones Diplomáticas y la Celebración de Tratados que regulen diversos aspectos, como las facilidades a ciertas operaciones temporales o de turistas, la valoración aduanera, la codificación y designación de mercancías, la asistencia y cooperación mutua y demás relativos.

Se resalta, lo primordial del Principio de la Autodeterminación de los Pueblos, el de la No Intervención, el de la Igualdad Jurídica de los Estados, la Cooperación Internacional para el Desarrollo y sobre todo la Lucha por la Paz y la Seguridad Internacionales, ya que sin el respeto y eficacia de estos, resultaría complicado poder mantener relaciones comerciales a nivel Internacional.

---

<sup>15</sup> *Ibidem.*

<sup>16</sup> *Ibidem.*

"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."<sup>17</sup>

Apreciamos que en dicha fracción, se faculta al Ejecutivo Federal para ejercer una función administrativa, con la cual se evita violar el pacto federal; esto, porque de no existir en forma expresa la anterior disposición, se estaría violentando la soberanía de cada entidad federativa.

#### 1.4.1.7 Artículo 117 Fracción IV, V, VI y VII.

"Artículo 117.- Los Estados no pueden, en ningún caso:

IV.- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio".

V.- Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

VI.- Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

VII.- Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia".<sup>18</sup>

En esta secuencia de ideas, evidenciamos que resulta vital esta prohibición expresa a las entidades federativas en nuestra Carta Magna, puesto que en caso contrario, se abriría la posibilidad de una feroz competencia de tarifas que atentaría contra el desarrollo del comercio interior y exterior.

---

<sup>17</sup> *Ibidem.*

<sup>18</sup> *Ibidem.*

#### 1.4.1.8 Artículo 118 Fracción I.

"Artículo 118.- Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I.- Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones".<sup>19</sup>

El patrón sigue siendo el mismo del Artículo anterior, el cual restringe en facultades a las entidades federativas, a fin de que no se devenga en un conflicto nacional que tenga alcances perjudiciales en nuestro Comercio Exterior.

#### 1.4.1.9 Artículo 131.

"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 leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y 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. 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."<sup>20</sup>

Es indudable, que de este precepto emerge nuestro Régimen Jurídico de Comercio Exterior y que del mismo se deducen concepciones claras al respecto como la exclusividad que posee la Federación para gravar lo referente al Comercio Exterior y que en caso de presentarse alguna contingencia que ponga en riesgo la seguridad del país, también podrá reglamentar y prohibir que se trasladen mercancías por el país.

---

<sup>19</sup> *Ibíd.*

Y como ya se mencionó anteriormente, esta excepción hacia el Ejecutivo Federal junto con la del Artículo 29 Constitucional, lo facultan para actuar cuando el país lo requiera, siempre que se busque una mejor regulación al Comercio Exterior, proteger la Economía Nacional, la estabilidad en la industria nacional y en general el beneficio de la Nación.

#### 1.4.1.10 Artículo 133.

"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 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".<sup>21</sup>

Debemos puntualizar que jerárquicamente, las Leyes Federales y los Tratados Internacionales que versen de acuerdo a la Constitución Nacional tiene el mismo rango, el cual es, por debajo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### 1.4.2 Leyes Federales y Reglamentos.

##### 1.4.2.1 Ley Aduanera.

Este ordenamiento jurídico, al igual que todos los demás, debe respetar el principio de legalidad, lo que implica que todo acto de autoridad debe estar fundamentado en una norma jurídica previa.

En los artículos 14 y 16 Constitucionales, se consagra además de este principio, el que nos señala que la autoridad únicamente podrá hacer aquello que la norma jurídica le autorice, salvo cuando la misma ley le confiera facultades discrecionales.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> *Ibidem.*

<sup>21</sup> *Ibidem.*

<sup>22</sup> Una facultad será discrecional, siempre que el ordenamiento jurídico no establezca cuándo debe ejercitarse, cómo debe ejercitarse y en qué sentido se debe ejercitar.

Recordemos que la Ley Aduanera nació de la necesidad de hacer al sistema Aduanero Mexicano firme, sistemático y ágil, para que coadyuvara a fomentar las actividades de Comercio Exterior, la operación de las aduanas y agilizar el procedimiento administrativo.

"Artículo 1.

Esta Ley, las de los Impuestos Generales de Importación y Exportación y las demás leyes y ordenamientos aplicables, regulan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías. El Código Fiscal de la Federación se aplicará supletoriamente a lo dispuesto en esta Ley.

Están obligados al cumplimiento de las citadas disposiciones quienes introducen mercancías al territorio nacional o las extraen del mismo, ya sean sus propietarios, poseedores, destinatarios, remitentes, apoderados, agentes aduanales o cualesquiera personas que tengan intervención en la introducción, extracción, custodia, almacenaje, manejo y tenencia de las mercancías. . .<sup>23</sup>

Siendo manifiesto lo que señala el Artículo 1 de la Ley Aduanera, por cuanto a que el marco jurídico normativo aplicable a la regulación de la entrada y salida de las mercancías en nuestro país, es extenso e infiriendo que la legislación aduanera por sí misma, no podría ser eficaz y que requiere de otros ordenamientos jurídicos, los cuales le servirán de apoyo. Mencionaremos los que se consideran más imprescindibles.

- Ley de Comercio Exterior.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación.
- Ley de Inversión Extranjera.
- Ley de Navegación.
- Ley de Puertos.
- Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.
- Ley Federal de Competencia Económica.
- Ley Federal de Derechos.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Código Fiscal de la Federación.
- Reglamento del Código Fiscal de la Federación.
- Reglamento de la Ley Aduanera.
- Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.
- Reglamento de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.
- Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.
- Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.

Atendiendo a la disposición de la Ley Aduanera, expondremos concisamente el contenido de los títulos, para obtener una idea precisa de que situaciones regula dicha Ley.

Título Primero.	Disposiciones generales.
Título Segundo.	El control de la aduana en el despacho, la entrada, salida y control de mercancías, el depósito ante la aduana y el despacho de mercancías.
Título Tercero.	Las contribuciones, cuotas compensatorias y demás regulaciones y restricciones no arancelarias al Comercio Exterior, exenciones, base gravable del impuesto general de importación y del de exportación.
Título Cuarto.	Los regímenes aduaneros definitivos y temporales de importación y exportación, importaciones y exportaciones temporales, el depósito fiscal, tránsito interno e internacional de mercancías.
Título Quinto.	La franja y región fronteriza.
Título Sexto.	Las atribuciones del Poder Ejecutivo Federal y de las autoridades fiscales.
Título Séptimo.	Los agentes aduanales, apoderados aduanales y dictaminadores aduaneros.

<sup>23</sup> Ley Aduanera.

Título Octavo.	Infracciones y sanciones.
Título Noveno.	Los recursos administrativos.

Ahora bien, cabe señalar que en los Artículos 150 y 155 de este ordenamiento jurídico, ubicamos parte medular de la presente investigación por lo que respecta al inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA) y al embargo precautorio en Visita Domiciliaria; los cuales a la letra señalan:

"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. . .".

"Artículo 155

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 el 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. . .".<sup>24</sup>

Dejaremos hasta aquí lo anterior, en virtud de que posteriormente, se le dará un tratamiento más profundo en los capítulos respectivos.

#### 1.4.2.2 Ley de Comercio Exterior.

Finalizando el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari, se publicó en el Diario Oficial de la Federación esta ley (27 de julio de 1993), la cual evidentemente ha tenido modificaciones a su texto original.

Para obtener una visión de la finalidad de la presente ley, resulta razonable darle lectura a su primer Artículo, mismo que señala:

## "Artículo 1

La presente Ley tiene por objeto regular y promover el comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población".<sup>25</sup>

La presente ley "regula las facultades del Ejecutivo Federal en materia de aranceles, importaciones y exportaciones, conducción de negociaciones comerciales internacionales y facultades de la Secretaría de Economía relacionadas con reglas de origen de las mercancías, prácticas desleales de comercio internacional y mecanismos de promoción a las exportaciones. El establecimiento y funcionamiento de la Comisión de Comercio Exterior (COCEX) y de la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX)"<sup>26</sup>; se esquematizará la manera en que se encuentra ordenada a fin de visualizarla globalmente.

Título Primero.	Disposiciones generales.
Título Segundo.	Facultades del Ejecutivo Federal, de la Secretaría de Economía y de las Comisiones Auxiliares.
Título Tercero.	Origen de las mercancías.
Título Cuarto.	Aranceles y medidas de regulación y restricción no arancelarias del Comercio Exterior.
Título Quinto.	Prácticas desleales del Comercio Internacional.
Título Sexto.	Medidas de salvaguarda.
Título Séptimo.	Procedimientos en materia de prácticas desleales de Comercio Internacional y medidas de salvaguarda.
Título Octavo.	Promoción de exportaciones.
Título Noveno.	Infracciones, sanciones y recursos.

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> Ley de Comercio Exterior.

<sup>26</sup> TREJO VARGAS Pedro y MORENO Hadar, Comercio Exterior sin Barreras. Ediciones Fiscales ISEF, México, 2003. Pág. 56

El 13 de marzo de 2003, mediante decreto por el que se reforman, adiciona y derogan diversas disposiciones de la Ley de Comercio Exterior publicado en el DOF, se facilitan los mecanismos de defensa de los sectores productivos nacionales y del sector agropecuario, tales como las medidas de salvaguarda y las cuotas compensatorias.

#### 1.4.2.3 Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación.

Encontramos su antecedente en la Ley del Impuesto General de Importación y en la Ley del Impuesto General de Exportación, que eran conocidas como tarifas, ambas estuvieron vigentes hasta el año de 2002, a razón, de que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 18 de enero de 2002 la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación; entrando en vigor el 1 de abril del mismo año.

Ubicamos en la LIGIE la clasificación de las mercancías y determinación de los impuestos al Comercio Exterior, o en su caso, las exenciones. Dicha ley cuenta con dos Artículos:

"Artículo 1.- Los Impuestos Generales de Importación y de Exportación se causarán, según corresponda, de conformidad. . .

Artículo 2.- Las Reglas Generales y las Complementarias para la aplicación de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación"<sup>27</sup>

En el primer apartado, se encuentra la tarifa compuesta por la nomenclatura o Código del Sistema Armonizado de la nomenclatura, las unidades de medida de cada Código y las columnas impositivas a la importación y exportación. Y en la segunda parte se establecen las Reglas Generales y las Complementarias para la aplicación de la tarifa.

Es conducente señalar, que la nomenclatura se basa en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías adoptado por la Organización Mundial de Aduanas (OMA), el cual es vigente en la mayoría de los países miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

---

<sup>27</sup> Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación.

Este sistema se compone de seis dígitos idénticos para todos los países miembros, a su vez, cada uno agrega dos dígitos acorde a sus necesidades.

#### 1.4.2.4 Ley Federal de Derechos.

Establece los derechos que se deben pagar por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir los servicios que suministra el Estado. En su título I capítulo III (de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) sección III, se señalan los derechos que deberán pagarse por los servicios aduaneros; por muestra tenemos los pagados por el almacenaje de mercancías en depósito ante la aduana después de vencidos los plazos, por trámite aduanero, por la patente aduanal o porque las mercancías no son retiradas en el término indicado.

#### 1.4.2.5 Código Fiscal de la Federación.

En virtud de que este Código se aplica supletoriamente a la Ley Aduanera a razón de que las personas físicas y morales, están obligadas a contribuir con el gasto público y a sabiendas de que el comercio internacional necesita una regulación concreta de los bienes y de servicios que entran y salen del territorio nacional. Resulta pertinente hacer mención específica a este ordenamiento jurídico, ya que contamos con un considerable intercambio comercial.

Por lo tanto, debemos hacer alusión al Artículo 2 de dicho Código, para conocer en que manera se conceptualizan a las contribuciones.

#### "Artículo 2.

Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

- I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo. . ."<sup>28</sup>

De esta suerte, los impuestos son contribuciones, cuyo criterio de distribución se hace consistir en la capacidad contributiva de los particulares y que ciertamente no son contraprestaciones por servicios, ya que son destinados a los gastos públicos en general. No debe olvidarse que las contribuciones se determinarán conforme a las disposiciones vigentes al momento que se causen.

#### 1.4.2.6 Reglamentos.

Definido por Villar Palasí como una disposición general para conductas futuras, imputable al aparato administrativo del Estado, con rango inferior a la ley y forma y régimen típicos.

Si bien nos permite llegar a detalle de las situaciones contempladas en el orden normativo superior, su finalidad no sólo es de complementación de la ley, sino también crea situaciones jurídicas de aplicación y observancia generales.

El reglamento de autoridad, es el que interesa al derecho público, ya que se expide por órgano estatal competente y es fuente de derechos y obligaciones; incluso cuando nuestro derecho admite la posibilidad de que las autoridades legislativa y judicial expidan los reglamentos correspondientes a los órganos de estos poderes.

Recordemos que el reglamento tiene grado jerárquico menor a la ley, que su procedimiento de creación es distinto, que no hay reglamento sin ley y que ningún reglamento puede abrogar o derogar una ley.

---

<sup>28</sup> Código Fiscal de la Federación.

a) Reglamento de la Ley Aduanera.

Publicado en el DOF el 6 de junio de 1996 y adicionado en diversos Artículos el 18 de octubre de 1999. Regula los mismos títulos de la Ley Aduanera salvo el título sexto (Atribuciones de las autoridades fiscales), séptimo (Agentes y apoderados aduanales) y el noveno que no aparece en dicho reglamento.

b) Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

Publicado el 23 de diciembre de 1993. Reglamenta asuntos como los permisos y cupos de exportación e importación, las prácticas desleales de comercio internacional, las medidas de salvaguarda, la comisión mixta para la promoción de las exportaciones y el Premio Nacional de Exportación.

c) Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 1997, reformado, adicionado y derogado por Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación del 10 de junio de 1998.

Abrogado por el Nuevo Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de diciembre de 1999, abrogado por Nuevo Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria (RISAT), publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de marzo, reformado y derogado por Decreto publicado el 30 de abril de 2001.

El RISAT se divide en dos Títulos; el primero preceptúa lo referente a las disposiciones generales y el segundo lo relativo a las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria; en este título, capítulo IX Artículo 29, ubicamos lo relacionado a la Administración General de Aduanas.

#### 1.4.3 Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.

Las disposiciones de carácter general aplicables al comercio exterior, para fines de identificación, se denominan Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior y con la finalidad de facilitar el manejo, identificación y consulta de las diferentes reglas, se agrupan por temas específicos regulados por la Ley Aduanera y demás ordenamientos aplicables, señalados en el Artículo 1o. de dicha Ley. Se utiliza el formato integrado por tres componentes: título, capítulo y número progresivo de cada regla.

Son expedidas con fundamento en los Artículos 16 y 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1 y 144 de la Ley Aduanera; 33 fracción I inciso g) del Código Fiscal de la Federación; 14 fracción III de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y Artículo 4 fracción XVII del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

Es importante recordar, que de conformidad con el Artículo 33, fracción I, inciso g) del Código Fiscal de la Federación, las resoluciones que establecen disposiciones de carácter general se publican anualmente, agrupándolas de manera que faciliten su conocimiento por parte de los contribuyentes.

## **2-. FACULTADES DE LAS AUTORIDADES ADUANERAS.**

### **2.1 Autoridades Aduaneras.**

Es necesario tener presente la transmisión de facultades que existe entre los distintos niveles jerárquicos, para que una autoridad sea competente. Recordemos que aunque el Poder Ejecutivo Federal (Presidente de los Estados Unidos Mexicanos) es unipersonal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que dicho poder está constituido por la Administración Pública Paraestatal y la Centralizada; ésta última, integrada por las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica.

La misma Ley nos indica que los titulares de las Secretarías de Estado se auxiliarán y podrán delegar facultades, (excepto cuando se señalen como indelegables por los ordenamientos jurídicos respectivos); en los funcionarios que señale el Reglamento Interior de cada Secretaría, el cual establecerá las unidades administrativas y sus atribuciones.

Bajo este esquema, advertimos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) delega funciones y faculta al Servicio de Administración Tributaria (SAT), por lo que respecta a la ejecución y coordinación de asuntos de su materia, asimismo, el Reglamento Interior del SAT establece los asuntos que competen a la Administración General de Aduanas.

Ahora bien, una vez indicado el trayecto que la delegación de funciones y facultades por mandato de ley procede del Ejecutivo Federal a la Administración General de Aduanas, podemos definir autoridad, como la potestad que confiere originariamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) a personas designadas democráticamente con el fin de que en representación de los gobernados se dicten leyes, se cuide su cumplimiento, o bien se administre justicia.

Sin embargo, resaltaremos lo que nuestra Ley Aduanera en su artículo 2 fracción II indica "para los efectos de esta Ley se considera:

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"<sup>28</sup>, en virtud de que es imprescindible entender y justificar la actuación de la autoridad competente, cuando nos referimos al tema de la presente investigación, que es la visita domiciliaria practicada por las autoridades aduaneras cuando con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento, de la verificación de mercancías en transporte o por el ejercicio de las facultades de comprobación, embarguen precautoriamente mercancías en los términos previstos por dicha Ley; pueda devenir en un acta de inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

## **2.2 El Acto Administrativo Aduanero.**

### **2.2.1 Concepto y Requisitos del Acto.**

Toda autoridad aduanera es ente administrativo, razón por la cual se rigen por disposiciones de carácter público administrativo y solo podrán hacer aquello que les está expresamente autorizado por la ley (principio de legalidad). El antedicho principio se consagra en el Artículo 16 de la CPEUM, como una garantía de los gobernados para que todo acto de molestia que se les cause en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, se realice mediante mandamiento por escrito, es decir, una resolución administrativa que deberá cumplir con requisitos básicos como son: que provenga de autoridad competente, que se den a conocer los hechos aplicables al caso en que se apoye el acto y que se especifiquen las disposiciones legales en que se fundamenta.

Previo al estudio del acto administrativo, identifiquemos que la actuación de la Administración Pública puede ser jurídica y no jurídica, y que la misma podrá exteriorizarse mediante hechos y actos jurídicos y no jurídicos.

---

<sup>28</sup> Ley Aduanera.

El acto jurídico, es una declaración de voluntad que produce efectos jurídicos directos (crea, transmite, modifica o extingue derechos u obligaciones). El hecho jurídico, constituye conductas administrativas de carácter material o técnico que producen efectos jurídicos. Se distinguen unos de otros, en que los actos jurídicos presentan una declaración de voluntad dirigida al intelecto de los administrados por razón de la palabra oral o escrita.

Volviendo al acto administrativo, encontramos gran dificultad para definirlo, dado que no es posible englobar en una definición la variedad de tareas que realizan los órganos administrativos, no obstante, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez lo define como " . . . una declaración unilateral de voluntad, conocimiento o juicio, de un órgano administrativo, realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos concretos en forma directa"<sup>29</sup>. De esta suerte, podemos considerar a éste, como una declaración unilateral de la administración pública que produce consecuencias subjetivas de derecho.

Resulta prudente repasar que los elementos subjetivos que constituyen al acto administrativo, son el sujeto que en este caso es el órgano de la Administración Pública que lo realiza y la voluntad que se encuentra integrada por elementos subjetivos (la voluntad de los titulares de los órganos que actúan).

Los elementos objetivos del acto administrativo, son el objeto que es la materia o contenido del acto, el cual debe ser lícito, posible y determinado o determinable; el motivo, que se constituye por las circunstancias de hecho y de derecho que la autoridad considera para emitir el acto, y el fin, que es el propósito que se persigue con la emisión del mismo.

El elemento formal del acto administrativo, está constituido por la observancia del procedimiento prescrito para la elaboración del acto, su expresión y su comunicación a los interesados; retomando lo referente al artículo 16 Constitucional, notamos que el acto administrativo también debe satisfacer ciertos requisitos.

---

<sup>29</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Compendio de Derecho Administrativo. Porrúa, México, 1997. Pág. 256.

Por lo que respecta a nuestra materia, el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, señala los requisitos mínimos que deben contener los actos administrativos emitidos por las autoridades administrativas, en esfera de su competencia en materia fiscal y aduanera, los cuales deben ser conocidos por los particulares, mediante una notificación.

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

- I. Constar por escrito.
- II. Señalar la autoridad que lo emite.
- III. Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.
- IV. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.

Si se trata de resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad solidaria se señalará además, la causa legal de la responsabilidad".<sup>30</sup>

Complementariamente, el artículo 46 de dicho Código indica que "tratándose de visitas domiciliarias, las autoridades fiscales o aduaneras están obligadas a hacer constar por escrito en acta circunstanciada los hechos u omisiones que se hubieren conocido por los visitantes, misma que reunirá los requisitos señalados anteriormente, así como ser debidamente notificadas al interesado a fin de que puedan conocer las observaciones detectadas por la autoridad, y en su caso, poder defenderse o hacer valer sus derechos."<sup>31</sup>

Recapitulando lo anterior, externaremos que al emitirse un acto administrativo, es obligatorio señalar la autoridad que lo emite, la cual deberá tener facultades para emitir el acto de molestia y ser competente, ya sea por materia, territorio, cuantía o grado. Además el acto estará fundado y motivado.

<sup>30</sup> Código Fiscal de la Federación.

<sup>31</sup> TREJO VARGAS Pedro, Op. Cit. Pág. 290

### 2.2.2 Autoridad Competente.

Como bien es sabido, de la misma manera que los actos jurídicos de la vida civil requieren una capacidad especial para ser realizados, tratándose de los actos del Poder Público, es necesaria la competencia del órgano que los ejecuta.

El sistema jurídico, asigna tareas concretas a cada órgano estatal para que éste pueda actuar legalmente. La competencia consiste en que al ente le incumbe atender asuntos determinados; es la posibilidad jurídica que tiene un órgano público de efectuar un acto válido.

Cabe destacar que la competencia requiere siempre un texto expreso de la ley para poder existir y garantizar los intereses particulares de arbitrariedades que pudiese cometer la autoridad. Igualmente, su ejercicio es obligatorio ya que la competencia se otorga para que los órganos puedan cumplir las atribuciones que el Estado tiene encomendadas, es decir, dar satisfacción a necesidades colectivas.

Asimismo, la competencia se caracteriza porque generalmente se encuentra fragmentada entre diversos órganos, de tal manera que para la realización de un mismo acto jurídico intervienen varios de ellos. La garantía para el buen funcionamiento de la Administración Pública, exige la intervención de diversos órganos, que recíproca y mutuamente se controlen y que eviten anteponer algún interés personal de alguno de los titulares de esos órganos, pues sería el motivo para una actuación que afecte derechos de particulares.

Subrayemos que el concepto de competencia, deriva de nuestra CPEUM como un requisito de validez y eficacia de los actos (Artículo 14 Constitucional), el cual consiste, en que todo órgano que emita actos deberá estar autorizado para ello por la ley, es decir, deberá ser competente. Por lo tanto, el acto administrativo debe ser producido por un órgano competente mediante un funcionario o empleado facultado para ello, la falta de ésta origina la invalidez o nulidad del acto por incompetencia del mismo.

### 2.2.3 Fundamentación y Motivación del Acto.

Ambos son requisitos constitucionales que establece el Artículo 16 de la CPEUM; fundamentar un acto, implica indicar con precisión que ley o leyes y cuáles de sus Artículos son aplicables al caso y por qué originan y justifican su emisión.

La motivación, es una descripción de las circunstancias de hecho que hacen aplicable al caso concreto la norma jurídica, de forma tal, que se adecua de manera lógica el supuesto de derecho a la situación subjetiva del gobernado.

El motivo primordial por el que se exigen estos, como requisitos en todo acto de molestia, es para que el particular conozca las razones que tuvo la autoridad para emitir el acto, a efecto de que en su momento pueda combatirlo, evitando así, quedar en estado de indefensión.

## 2.3 Facultades de las Autoridades en Materia Aduanera.

### 2.3.1 Facultades del Ejecutivo Federal.

Retomando lo antes expuesto en este capítulo, recordemos que el Poder Ejecutivo Federal es representado por el Presidente de la República, quien es la máxima autoridad administrativa en materia aduanera; sus facultades son enumeradas en la CPEUM, en el Código Fiscal de la Federación (CFF) y en el Artículo 143 de la Ley Aduanera.

“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<sup>32</sup>.

Se dice que las facultades anteriores son de naturaleza discrecional en tanto que las leyes no establecen reglas o condiciones a las cuales se deba someter el Presidente cuando pretenda ejercitar las mismas.

2.3.2 Facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su Artículo 26 indica que para el cumplimiento de sus asuntos administrativos, el Ejecutivo Federal se ayudará de varias dependencias entre ellas la SHCP. Igualmente, dicha ley señala en su Artículo 31. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XI.- Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;

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

XIII.- Representar el interés de la Federación en controversias fiscales<sup>33</sup>

La SHCP, tiene atribuciones en el CFF que se traducen en facultades de verificación y comprobación (realiza visitas domiciliarias, Artículo 43 a 47), de determinación, liquidación y notificación de contribuciones omitidas, de imposición de sanciones y de defensa jurídica.

Sus facultades en la Ley Aduanera, están previstas principalmente en el Artículo 144, consigna importantes facultades como las relacionadas con la organización y competencia de sus dependencias, de verificación y comprobación, de inspección y vigilancia, reglamentarias o para la emisión de reglas generales de observancia obligatoria, facultades para la determinación y liquidación de créditos fiscales, sancionatorias, de ejecución y otras como suspender el despacho aduanero.

---

<sup>32</sup> Ley Aduanera.

<sup>33</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

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

I. Señalar la circunscripción territorial de las aduanas, de las administraciones regionales de aduanas y de las secciones aduaneras.

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

II. Comprobar que la importación y exportación de mercancías, la exactitud de los datos contenidos en los pedimentos, declaraciones o manifestaciones, el pago correcto de las contribuciones y aprovechamientos y el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, se realicen conforme a lo establecido en esta Ley.

III. Requerir de los contribuyentes, responsables solidarios y terceros, los documentos e informes sobre las mercancías de importación o exportación y, en su caso, sobre el uso que hayan dado a las mismas.

IV. Recabar de los funcionarios públicos, fedatarios y autoridades extranjeras los datos y documentos que posean con motivo de sus funciones o actividades relacionadas con la importación, exportación o uso de mercancías.

V. Cerciorarse que en los despachos los agentes y apoderados aduanales, cumplan los requisitos establecidos por esta Ley y por las reglas que dicte la Secretaría, respecto del equipo y medios magnéticos.

VI. Practicar el reconocimiento aduanero de las mercancías de importación o exportación en los recintos fiscales y fiscalizados o, a petición del contribuyente, en su domicilio o en las dependencias, bodegas, instalaciones o establecimientos que señale, cuando se satisfagan los requisitos previstos en el Reglamento, así como conocer de los hechos derivados del segundo reconocimiento a que se refiere el artículo 43 de esta Ley, verificar y supervisar dicho reconocimiento, así como autorizar y cancelar la autorización a los dictaminadores aduaneros y revisar los dictámenes formulados por éstos en los términos del artículo 175.

VII. Verificar que las mercancías por cuya importación fue concedido algún estímulo fiscal, franquicia, exención o reducción de impuestos o se haya eximido del cumplimiento de una regulación o restricción no arancelaria, estén destinadas al propósito para el que se otorgó, se encuentren en los lugares señalados al efecto y sean usadas por las personas a quienes fue concedido, en los casos en que el beneficio se haya otorgado en razón de dichos requisitos o de alguno de ellos.

VIII. Fijar los lineamientos para las operaciones de carga, descarga, manejo de mercancías de comercio exterior y para la circulación de vehículos dentro de los recintos fiscales y fiscalizados y señalar dentro de dichos recintos las áreas restringidas para el uso de aparatos de telefonía 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 personas en dichos lugares, en los aeropuertos y puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional y en las aduanas fronterizas.

IX. Inspeccionar y vigilar permanentemente en forma exclusiva, el manejo, transporte o tenencia de las mercancías en los recintos fiscales y fiscalizados.

X. Perseguir y practicar el embargo precautorio de las mercancías y de los medios en que se transporten en los casos a que se refiere el artículo 151 de esta Ley.

XI. Verificar en forma exclusiva durante su transporte, la legal importación o tenencia de mercancías de procedencia extranjera en todo el territorio nacional, para lo cual podrá apoyarse en el dictamen aduanero a que se refiere el artículo 43 de esta Ley.

XII. Corregir y determinar el valor en aduana de las mercancías declarado en el pedimento, u otro documento que para tales efectos autorice la Secretaría, utilizando el método de valoración correspondiente en los términos de la Sección Primera del Capítulo III del Título Tercero de esta Ley, cuando el importador no determine correctamente el valor en términos de la sección mencionada, o cuando no hubiera proporcionado, previo requerimiento, los elementos que haya tomado en consideración para determinar dicho valor, o lo hubiera determinado con base en documentación o información falsa o inexacta.

XIII. Establecer precios estimados para mercancías que se importen y retenerlas hasta que se presente la garantía a que se refiere el artículo 36, fracción I, inciso e) de esta Ley.

XIV. Establecer la naturaleza, características, clasificación arancelaria, origen y valor de las mercancías de importación y exportación.

Para ejercer las facultades a que se refiere el párrafo anterior, la Secretaría podrá solicitar el dictamen que requiera, al agente aduanal, al dictaminador aduanero o a cualquier otro perito.

XV. Determinar las contribuciones y aprovechamientos omitidos por los contribuyentes o responsables solidarios.

XVI. Comprobar la comisión de infracciones e imponer las sanciones que correspondan.

XVII. Exigir el pago de las cuotas compensatorias y aplicar el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivas dichas cuotas, los impuestos al comercio exterior y los derechos causados.

XXVIII. Determinar el destino de las mercancías que hayan pasado a ser propiedad del Fisco Federal, las previstas en el artículo 157 de esta Ley y mantener la custodia de las mismas en tanto procede a su entrega.

XIX. Dictar, en caso fortuito o fuerza mayor, naufragio, o cualquiera otra causa que impida el cumplimiento de alguna de las prevenciones de esta Ley, las medidas administrativas que se requieran para subsanar la situación.

XX. Establecer marbetes o sellos especiales para las mercancías o sus envases, destinados a la franja o región fronteriza, que determine la propia Secretaría, siempre que hayan sido gravados con un impuesto general de importación inferior al del resto del país, así como establecer sellos con el objeto de determinar el origen de las mercancías.

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

XXII. Dictar las reglas correspondientes para el despacho conjunto a que se refiere la fracción III del artículo 143 de esta Ley.

XXIII. Expedir, previa opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, reglas para la aplicación de las disposiciones en materia aduanera de los tratados o acuerdos internacionales de los que México sea parte.

XXIV. Cancelar las garantías a que se refiere el artículo 36, fracción I, inciso e) y las demás que se constituyan en los términos de esta Ley.

XXV. Las que le sean conferidas en tratados o acuerdos internacionales de los que México sea parte.

XXVI. Dar a conocer la información contenida en los pedimentos, a las Cámaras y Asociaciones Industriales agrupadas por la Confederación, en términos de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, que participen con el Servicio de Administración Tributaria en el Programa de Control Aduanero y Fiscalización por Sector Industrial. Asimismo, podrá dar a conocer a los contribuyentes la información de los pedimentos de las operaciones que hayan efectuado.

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

XXVIII. Suspender la libre circulación de las mercancías de procedencia extranjera dentro del recinto fiscal, una vez activado el mecanismo de selección automatizado, previa resolución que emita la autoridad administrativa o judicial competente en materia de propiedad intelectual, y ponerla de inmediato a su disposición en el lugar que las citadas autoridades señalen.

XXIX. Microfilmear, grabar en discos ópticos o en cualquier otro medio que autorice la propia Secretaría mediante reglas, los documentos que se hayan proporcionado a la misma en cumplimiento de las disposiciones de esta Ley.

XXX. Ordenar y practicar el embargo precautorio en los términos del Código Fiscal de la Federación, de las cantidades en efectivo, en cheques nacionales o extranjeros, órdenes de pago o cualquier otro documento por cobrar o una combinación de ellos, superiores al equivalente en la moneda o monedas de que se trate, a diez mil dólares de los Estados Unidos de América, cuando se omita declararlas a las autoridades aduaneras, al entrar o salir del territorio nacional, conforme a lo dispuesto en el artículo 9o. de esta Ley.

XXXI. Promover la enajenación para la exportación de las mercancías que hayan pasado a propiedad del Fisco Federal, mediante licitaciones internacionales. En los casos a que se refiere la fracción II del artículo 145 de esta Ley.

XXXII. Las demás que sean necesarias para hacer efectivas las facultades a que este precepto se refiere.<sup>34</sup>

### 2.3.3 Servicio de Administración Tributaria (SAT).

El 15 de diciembre de 1995 se publicó en el D.O.F. con vigencia a partir del 1 de julio de 1997, el Decreto por el que se Expiden Nuevas Leyes Fiscales y se Modifican Otras, el cual en su Artículo 1, ordena una desconcentración tributaria, por lo que se promulgó la Ley del Servicio de Administración Tributaria (LSAT) y se creó el SAT como órgano desconcentrado de la SHCP.

Su Ley Orgánica dispone que el SAT tiene como atribuciones determinar, liquidar y recaudar las contribuciones, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios, dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Policía Fiscal de la Federación, representar el interés de la Federación en controversias fiscales, vigilar y asegurar el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras y en su caso, ejercer las facultades de comprobación previstas en las disposiciones respectivas. Por lo tanto, todas las atribuciones establecidas en leyes, reglamentos y demás disposiciones, fueron transferidas de la SHCP al SAT.

---

<sup>34</sup> Ley Aduanera.

Dicha situación, ocasionó que se expidiera su nuevo reglamento interior, el cual en su primer artículo señala que " El Servicio de Administración Tributaria, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene a su cargo el ejercicio de las facultades y el despacho de los asuntos que le encomiendan la Ley del Servicio de Administración Tributaria y los distintos ordenamientos legales aplicables, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República y los programas especiales y asuntos que el Secretario de Hacienda y Crédito Público le encomiende ejecutar y coordinar en las materias de su competencia".<sup>35</sup>

### 2.3.4 Facultades de la Administración General de Aduanas y de las Aduanas.

En el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria (RISAT) publicado en el D.O.F. el 22 de marzo de 2001, encontramos señaladas con mayor precisión las facultades específicas de la Administración General de Aduanas (AGA), sus oficinas y de las aduanas nacionales; en dicho ordenamiento, ubicamos las facultades aplicadas en la esfera de su competencia de cada una de las autoridades, los casos de suplencia y de delegación de facultades de los servidores públicos titulares de las unidades administrativas que el mismo establece.

Dentro del RISAT se destaca el artículo 29, donde localizamos las principales facultades de las autoridades aduaneras, de las cuales se enumerarán las más destacadas, sin por esto ser menos importantes el resto de ellas.

"Compete a la Administración General de Aduanas:

Fracción I.- Establecer la política y los programas que deben seguir las unidades administrativas que le sean adscritas y las Aduanas, en las siguientes materias: normas de operación, reconocimiento aduanero derivado del mecanismo de selección automatizado y comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduanales; embargo precautorio de mercancías extranjeras respecto de las cuales no se acredite la legal importación, tenencia o estancia en el país; procedimientos aduaneros que se deriven del ejercicio de las facultades de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras; determinación de la base de los impuestos generales de importación o exportación; verificar el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, inclusive en materia de normas oficiales mexicanas; inspección y vigilancia de los recintos fiscales y fiscalizados, y en este último caso vigilar el cumplimiento de sus obligaciones derivadas de la concesión o autorización otorgada para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior, así como declarar el abandono de las mercancías que se encuentren en los patios y recintos fiscales bajo su responsabilidad.

<sup>35</sup> Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

Fracción IX.- Recibir y requerir de los particulares, responsables solidarios y terceros con ellos relacionados, exhiban y proporcionen la contabilidad, los avisos, declaraciones, pedimentos, manifestaciones y demás datos, documentos e informes que, conforme a las disposiciones legales aplicables deben presentarse; así como ampliar el plazo para concluir su revisión; recabar de los servidores públicos y de los fedatarios, los informes y datos que tengan con motivo de sus funciones, para proceder a su revisión a fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia aduanera; mantener comunicación con las autoridades aduaneras de otros países para obtener y proporcionar la información y documentación en relación con los asuntos aduaneros internacionales.

Fracción X.- Ejercer las facultades de las autoridades aduaneras en materia de abandono de mercancías y declarar, en su caso, que han pasado a propiedad del Fisco Federal, en coordinación con las autoridades competentes previstas en la legislación aduanera, así como en las disposiciones reglamentarias aplicables, poniendo a disposición de la unidad administrativa competente del Servicio de Administración Tributaria las mercancías que haya pasado a propiedad del Fisco Federal.

Fracción XI.- Ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, la verificación en tránsito de vehículos de procedencia extranjera y de aeronaves y embarcaciones, la vigilancia y custodia de los recintos fiscales y de los demás bienes y valores depositados en ellos; llevar a cabo otros actos de vigilancia para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones legales que regulan y gravan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y medios de transporte, el despacho aduanero y los hechos y actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida.

Fracción XII.- Ordenar y realizar la inspección y vigilancia permanente en el manejo, transporte o tenencia de las mercancías en los recintos fiscales y fiscalizados, así como en cualquier otra parte del territorio nacional.

Fracción XIII.- Ordenar y practicar la retención, persecución o embargo precautorio de las mercancías de comercio exterior, incluidos los vehículos, o de sus medios de transporte, cuando legalmente proceda, inclusive por el incumplimiento de Normas Oficiales Mexicanas, compromisos internacionales, requerimientos de orden público o cualquier otra regulación o restricción no arancelaria; notificar el embargo precautorio de aquellas mercancías respecto de las cuales no se acredite su legal internación al país; remitir en los plazos señalados en la legislación aduanera las actas a la autoridad competente o, en su caso, tramitar y resolver los procedimientos administrativos en materia aduanera; poner a disposición de la Aduana que corresponda las mercancías embargadas para que realice su control y custodia, y a su vez, se ponga a disposición de la unidad administrativa competente del Servicio de Administración Tributaria en los términos de la legislación aduanera. Sustanciar y resolver el procedimiento relacionado con la determinación provisional a que se refiere la Ley Aduanera, llevarla a cabo, así como notificarla.

Fracción XVI.- Determinar los impuestos al comercio exterior, derechos por servicios aduaneros, aprovechamientos, aplicar las cuotas compensatorias y determinar en cantidad líquida el monto correspondiente, a cargo de contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, así como determinar las otras contribuciones que se causen por la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de mercancías y medios de transporte, incluso sus accesorios, cuando ello sea necesario o consecuencia del ejercicio de las facultades a que se refiere este precepto.

Fracción XVIII.- Intervenir en la recuperación en el extranjero de vehículos y aeronaves nacionales o nacionalizadas objeto de robo o de disposición ilícita y, en los términos de las leyes del país y de los convenios internacionales celebrados en esta materia, expedir las constancias que sean necesarias y proporcionar la documentación e informes de que disponga, que sean requeridos por las autoridades consulares mexicanas que formulen la solicitud respectiva; aplicar la legislación aduanera y los convenios internacionales para la devolución de los vehículos o aeronaves extranjeros materia de robo o de disposición ilícita, mediante la realización de los actos de vigilancia y verificación en tránsito y de revisión física en los recintos fiscales respectivos; notificar a las autoridades del país de procedencia, en los términos del convenio internacional correspondiente, la localización de los vehículos o aeronaves robados u objeto de disposición ilícita, así como resolver acerca de su devolución y del cobro de los gastos autorizados que se hubieren autorizado.

Fracción XXI.- Coordinarse para el mejor desempeño de sus facultades con las demás unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y con las autoridades de las entidades federativas y municipios, de conformidad con la legislación aduanera y disposiciones reglamentarias aplicables; y, en relación con las medidas de seguridad y control que deben aplicarse en aeropuertos, puertos marítimos, terminales ferroviarias o de autotransporte de carga y pasajeros y cruces fronterizos autorizados para el tráfico internacional, establecer la coordinación con las dependencias y organismos que lleven a cabo sus funciones en los mismos.

Fracción XXII.- Ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones, actos de vigilancia, verificaciones y demás actos que establezcan las disposiciones fiscales y aduaneras, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de impuestos, incluyendo los que se causen por la entrada al territorio nacional o salida del mismo de mercancías y medios de transporte, derechos, aprovechamientos, estímulos fiscales, franquicias y accesorios de carácter federal; solicitar de los contribuyentes, responsables solidarios o terceros, datos, informes o documentos, para planear y programar actos de fiscalización y en materia de determinación de la base de los impuestos generales de importación o exportación, verificar y, en su caso, determinar la clasificación arancelaria de las mercancías de procedencia extranjera, así como comprobar de conformidad con los acuerdos, convenios o tratados en materia fiscal o aduanera de los que México sea parte, el cumplimiento de obligaciones a cargo de importadores, exportadores o productores; inclusive en materia de origen; verificar el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias en las mercancías de comercio exterior, inclusive las normas oficiales mexicanas; declarar en el ejercicio de sus atribuciones, que las mercancías, vehículos, embarcaciones o aeronaves pasan a propiedad del Fisco Federal; imponer multas por el incumplimiento o cumplimiento extemporáneo a los requerimientos que formule en los términos de esta fracción; y prorrogar los plazos en que se deban concluir las visitas domiciliarias o revisiones que se efectúen en las oficinas de las propias autoridades; inspeccionar y vigilar los recintos fiscales y fiscalizados, y en este último caso vigilar el cumplimiento de sus obligaciones derivadas de la concesión o autorización otorgada para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior, así como declarar el abandono de las mercancías que se encuentren en los patios y recintos fiscales bajo su responsabilidad; verificar el domicilio que los contribuyentes declaren en el pedimento, así como comprobar que los contribuyentes se localicen en el domicilio declarado, ordenar y practicar la verificación de aeronaves y embarcaciones para comprobar su legal estancia en el país; imponer multas por el incumplimiento o cumplimiento extemporáneo a los requerimientos que formule en los términos de esta fracción.

Fracción XXIII.- Revisar los pedimentos y demás documentos presentados por los contribuyentes para importar o exportar mercancías y determinar las contribuciones, aprovechamientos e imponer sanciones y, en su caso, aplicar las cuotas compensatorias y determinar en cantidad líquida el monto correspondiente, de que tengan conocimiento con motivo de la revisión practicada en los términos de esta fracción.

Fracción XXV.- Autorizar el empleo de tuberías, ductos, cables u otros medios susceptibles de conducir mercancías de importación y exportación; el despacho de mercancías de importación en el domicilio de los interesados, así como revocar dichas autorizaciones.

Fracción XXVI.- Señalar dentro de los recintos fiscales la ubicación de las oficinas administrativas y sus instalaciones complementarias, las zonas restringidas y las zonas de circulación de vehículos, así como autorizar las personas y los objetos que puedan permanecer dentro de dichos recintos.

Fracción XXVII.- Fijar los lineamientos para las operaciones de carga, descarga, manejo de mercancías de comercio exterior, y para la circulación de vehículos dentro de los recintos fiscales y fiscalizados, y señalar dentro de ellos las áreas restringidas para el uso de telefonía celular u otros medios de comunicación; ejercer el control, vigilancia sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, puertos marítimos y terminales ferroviarias o de autotransporte de carga y pasajeros autorizados para el tráfico internacional y en forma exclusiva en las Aduanas, recintos fiscales y fiscalizados, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros.

Fracción XXXIV.- Determinar conforme a la Ley Aduanera, el valor en aduana de las mercancías y, en su caso, el valor comercial de las mismas.

Fracción XLII.- Practicar el reconocimiento aduanero de las mercancías de comercio exterior en los recintos fiscales y fiscalizados o, a petición del contribuyente, en su domicilio, en las dependencias, bodegas, instalaciones o establecimientos que señale, cuando se satisfagan los requisitos correspondientes, así como conocer los hechos derivados del segundo reconocimiento a que se refiere la Ley Aduanera, verificar y supervisar dicho reconocimiento, así como revisar los dictámenes formulados por los dictaminadores aduaneros.

Fracción XLIII.- Notificar los actos relacionados con el ejercicio de sus facultades de comprobación, así como habilitar a los funcionarios para realizar dichas notificaciones.

Fracción XLIV.- Sustanciar y resolver el procedimiento relacionado con la determinación de contribuciones omitidas en los casos en que no proceda el embargo precautorio de las mercancías.

Fracción XLVIII.- Establecer la naturaleza, estado, origen, y demás características de las mercancías de comercio exterior, así como determinar su clasificación arancelaria y solicitar el dictamen que se requiera al agente o apoderado aduanal, al dictaminador aduanero o a cualquier otro perito para ejercer las facultades a que se refiere esta fracción.

Fracción XLIX.- Retener las mercancías cuando no se presente la garantía correspondiente, en los casos en que el valor declarado sea inferior al precio estimado en términos de la Ley Aduanera.

Fracción L.- Entregar a los interesados las mercancías objeto de una infracción a la Ley Aduanera y demás disposiciones fiscales, cuando dichas mercancías no estén sujetas a prohibiciones o restricciones y se garantice suficientemente el interés fiscal.

Fracción LII.- Analizar, detectar y dar seguimiento, en coordinación con las demás autoridades competentes, respecto de las operaciones específicas de comercio exterior, en que se presuma la comisión de cualquier ilícito en cuanto al valor, origen, clasificación arancelaria de mercancías, evasión en el pago de contribuciones, cuotas compensatorias u otros aprovechamientos y derechos, incumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias e infracciones administrativas, para la debida aplicación del programa de control aduanero y de fiscalización, así como investigar y dar seguimiento a las denuncias presentadas dentro del ámbito de su competencia.

Fracción LIII.- Dirigir y operar la sala de servicios aduanales en aeropuertos internacionales, establecida dentro de su circunscripción territorial, respecto a la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y medios de transporte; el despacho aduanero y los hechos y actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida, así como la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones respectivas, inclusive las establecidas por las disposiciones sobre recaudación, cobro coactivo, imposición de sanciones, contabilidad de ingresos y movimiento de fondos.

Fracción LIV.- Habilitar horas de entrada, salida, maniobras y almacenamiento de mercancías de comercio exterior y medios de transporte.

Fracción LV.- Aplicar las autorizaciones previas, franquicias, exenciones, estímulos fiscales y subsidios que sean otorgados por las autoridades competentes en la materia aduanera; constatar los requisitos y límites de las exenciones de impuestos al comercio exterior a favor de pasajeros y de menajes y resolver las solicitudes de abastecimiento de medios de transporte.

Fracción LVI.- Controlar y supervisar las importaciones o internaciones temporales de vehículos y verificar sus salidas y retornos.

Fracción LVII.- Sancionar las infracciones a las disposiciones legales materia de su competencia y, en su caso, notificar dichas sanciones, así como inhabilitar a los agentes aduanales en los casos previstos por la ley.

Fracción LXI.- Comunicar los resultados obtenidos en la revisión de gabinete y de dictámenes formulados por contadores públicos registrados, así como de las visitas domiciliarias de auditoría, de inspección y demás actos de comprobación, a las autoridades fiscales u organismos facultados para determinar créditos fiscales en materias distintas a las de su competencia, aportándoles los datos y elementos necesarios para que dichas autoridades y organismos ejerzan sus facultades.

Fracción LXIII.- Dar a conocer a contribuyentes, responsables solidarios, productores, exportadores y demás obligados los hechos u omisiones imputables a éstos, conocidos con motivo de la revisión de gabinete, dictámenes o visitas domiciliarias, verificaciones de origen que les practiquen y hacer constar dichos hechos y omisiones en la resolución, oficio de observaciones o en la última acta parcial que se levante.

Fracción LXIV.- Ordenar y practicar actos de comprobación necesarios para la obtención de la información y documentación que resulten procedentes, para proporcionarlos a las autoridades de los países con los que se tengan celebrados convenios o tratados en materia fiscal o aduanera e imponer multas por el incumplimiento o cumplimiento extemporáneo de los requerimientos que se formulen en los términos de esta fracción.

Fracción LXV.- Informar sobre las irregularidades detectadas en el ejercicio de sus facultades de comprobación respecto de contribuyentes distintos de aquéllos sobre los cuales tiene competencia, a las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria competentes para determinar créditos, aportando los datos y elementos necesarios para que dichas autoridades ejerzan sus facultades.

Fracción LXVIII.- Poner a disposición de la unidad administrativa competente del Servicio de Administración Tributaria, la mercancía de procedencia extranjera que haya pasado a propiedad del Fisco Federal, como consecuencia de un procedimiento aduanero que sea de su competencia, o que estando sujeta a dicho procedimiento se encuentre en los casos previstos en el Artículo 157 de la Ley Aduanera.

La Administración General de Aduanas, sus unidades centrales y las aduanas ejercerán las facultades señaladas en el presente reglamento respecto de todos los contribuyentes, inclusive aquellos que son competencia de la Administración General de Grandes Contribuyentes<sup>36</sup>.

Por lo que respecta a las aduanas, ubicamos en el artículo 31 del RISAT las facultades que ejercerán de acuerdo a la circunscripción territorial que les corresponde; esto, en relación con el artículo 11 y 29 del antedicho ordenamiento. Igualmente, indica que cada Aduana estará a cargo de un Administrador del que dependerán los Subadministradores, Jefes de Sala, Jefes de Departamento, Jefes de Sección, Verificadores, Notificadores, el personal al servicio de la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera y el personal que las necesidades del servicio requiera.

#### 2.4 Formas de Extinción de Facultades.

Resulta relevante, antes de dar inicio al tema, considerar lo dicho por el Ministro Mariano Azuela respecto de la prescripción y la caducidad para obtener una visión más clara de lo que estamos exponiendo, así, “es pertinente señalar que la prescripción y la caducidad son figuras jurídicas que existiendo necesariamente en el plano de la legislación, en la realidad nunca debieran presentarse, ya que ello presupone, o bien la dolencia del causante en cumplir con las obligaciones tributarias o de cubrir los créditos establecidos a su cargo con toda oportunidad, o la indiferencia de las autoridades en usar sus facultades”<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

<sup>37</sup> AZUELA GÜITRÓN, Mariano. La Prescripción y la Caducidad dentro del Sistema Fiscal Mexicano. Revista Jurídica núm 5, Universidad Iberoamericana, México, 1973. Pág 79.

#### 2.4.1. La Prescripción Tributaria.

Considerando que en el ámbito civil, la prescripción es un medio de adquirir bienes o de liberarnos de obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones que la ley establece, evidenciamos que hay dos tipos, la prescripción positiva o adquisitiva y la negativa o extintiva que se presenta al no exigirse el cumplimiento de la obligación.

“La prescripción tiene como propósito dar seguridad jurídica al contribuyente respecto al ejercicio de las facultades de las autoridades fiscales para ejercer un derecho, una obligación o una acción en contra del gobernado, de tal suerte que los derechos que tiene la autoridad como titular en contra de éste, no permanezcan vivos por tiempo ilimitado...”<sup>39</sup>

Ahora bien, el precepto legal que la instituye en materia fiscal, es el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación y opera tanto a favor de los contribuyentes al extinguir sus obligaciones tributarias mediante el transcurso del tiempo, como lo hace también en favor del Estado cuando el contribuyente es negligente en exigir el reembolso de las cantidades pagadas de más o indebidamente por conceptos tributarios.

De tal manera que la prescripción, opera sobre un derecho (créditos fiscales, los cuales pueden consistir en impuestos, derechos, productos y aprovechamientos), una obligación o acción de la autoridad (refiere a la acción penal en delitos fiscales perseguibles por parte de la SHCP) y no sobre las facultades de la misma.

El término de la prescripción, corre de día a día y no por años calendario; procede cuando se trate de obligaciones tributarias que deben ser determinadas normalmente por los sujetos pasivos y que estos no hayan determinado y por tanto, que no hayan declarado, puesto que la declaración, es un presupuesto de la determinación.

---

<sup>39</sup> TREJO VARGAS Pedro, Op. Cit. Pág 315

También, procede tratándose de obligaciones tributarias que debiendo ser determinadas por la autoridad administrativa, ya sea que se le hayan declarado o no, dicha autoridad no haya determinado los créditos fiscales e igualmente procederá, cuando se trate de obligaciones tributarias, que deban ser determinadas por los sujetos pasivos y aun cuando hayan llegado a ser del conocimiento de la autoridad, tanto la existencia del hecho generador, como la omisión de la declaración por el contribuyente; la autoridad administrativa se haya abstenido de realizar el cobro.

El plazo de la prescripción del crédito fiscal a favor de los particulares, es de cinco años, sin embargo, ésta se interrumpirá con cada gestión de cobro del acreedor notificada o hecha saber al deudor o por el reconocimiento expreso o tácito de éste, respecto de la existencia de la obligación correspondiente; de lo anterior, debe existir constancia por escrito. De igual manera, el CFF dispone que en el plazo de cinco años, se extingue por prescripción la obligación del Fisco de devolver las cantidades indebidamente pagadas (prescripción de obligaciones).

#### 2.4.2 La Caducidad Fiscal.

A la caducidad doctrinalmente, se le entiende como una sanción por la falta del ejercicio oportuno de un derecho. Es una figura procedimental que consiste en la pérdida o extinción de las facultades fiscales y aduaneras de la SHCP, por el transcurso del tiempo al no haberlas ejercido dentro del lapso prefijado y que no está sujeto a interrupción o suspensión.

En el Artículo 67 del CFF, se regula la caducidad y es mediante esta figura, que se tiene certeza de que las autoridades hacendarias no podrán ejercer sus facultades al término de cinco años, contados a partir del día siguiente a aquel en que hubieren cesado.

Resulta razonable recordar que, con objeto de tutelar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los sujetos pasivos, de las obligaciones tributarias, el CFF y las leyes tributarias, conceden facultades investigadoras y verificadoras a las autoridades fiscales, tales como la realización de visitas domiciliarias y la revisión de la contabilidad en las oficinas de las propias autoridades.

Éstas, estarán sujetas a un plazo máximo de 6 meses para concluir las y dos ampliaciones por periodos iguales, en caso de ser necesario y justificable.

Dichas facultades se extinguen, como ya se señaló, en cinco años por caducidad, sin embargo, existen facultades investigadoras excepcionales que tiene la SHCP, cuando se trate de delitos en materia fiscal, los cuales no se extinguen conforme al artículo 67 del CFF, sino de acuerdo a lo señalado por el numeral 100 del mismo ordenamiento, es decir, se sujetará a las reglas en materia penal.

Se destaca el Artículo 153 segundo párrafo de la Ley Aduanera, como una caducidad fuera de la regla general de cinco años, ya que indica que las autoridades aduaneras que levantaron el acta de inicio del PAMA, "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".<sup>40</sup>

#### 2.4.3 Negativa y Positiva Fictas.

En razón de que los gobernados no pueden esperar indefinidamente el pronunciamiento de la autoridad, respecto de sus pretensiones al existir la obligación de resolver dentro de un plazo; el Derecho y la legislación, han interpretado el silencio de la autoridad cuando ésta no responde. Dicho silencio puede ser negativo (negativa ficta) y positivo (afirmativa o positiva ficta).

La figura de la negativa ficta, considera que si transcurre el término previsto en la ley, para que la autoridad resuelva alguna instancia o petición promovida acerca de cuestiones reales o concretas, sin que la autoridad emita resolución, debe presumirse que ésta ha resuelto en forma adversa a los intereses del promovente, es decir, se le ha negado lo solicitado.

---

<sup>40</sup> Ley Aduanera.

La precitada figura, permite a los contribuyentes, una vez agotado el plazo máximo que señale la ley para que se dicte la resolución o acto administrativo respectivo, interponer los medios de defensa respectivos; obviándose la finalidad, que es impedir que los particulares se encuentren en estado de indefensión, salvaguardándose así, el derecho de petición contenido en el artículo 8 de la CPEUM.

Conforme al artículo 37 del CFF, el término general para considerar la negativa ficta, es de tres meses, aunque existen otros plazos aplicables en materia aduanera, como el de cuatro meses tratándose del procedimiento de cancelación de patente de agente aduanal, igualmente, cuando los importadores realicen consultas a las autoridades aduaneras sobre el método de valoración o los elementos para determinar el valor en aduana de las mercancías.

Asimismo, al realizar una solicitud de inscripción en el registro de empresas certificadas a maquiladoras y Pitex y hubieren transcurrido cuarenta días a partir de la fecha de la recepción de la solicitud, se entenderá no favorable.

Contrariamente, la figura de la afirmativa o positiva ficta, considera que transcurrido el término legal, sin que la autoridad resuelva alguna instancia o petición del particular, se entenderá resuelta de manera positiva. Es de resaltar que a solicitud del interesado, la autoridad deberá expedir constancia de la configuración de este acto presunto.

## 2.5 Garantías y Limitaciones Constitucionales Aplicables en Materia Aduanera.

Como bien es sabido, las garantías son derechos públicos a favor de los particulares que el Estado, sus autoridades, las leyes u otros ordenamientos legales no pueden desconocer o quebrantar al pretender regular, en este caso, la actividad aduanera.

La garantía individual, de acuerdo al maestro Ignacio Burgoa, se forma por la concurrencia de los siguientes cuatro elementos:

- a) "La relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernado (sujeto activo) y el Estado y sus autoridades (sujetos pasivos).
- b) El derecho público subjetivo que emana de dicha relación a favor del gobernado (objeto)
- c) La obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades, consistente en respetar el consabido derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo (objeto).
- d) La previsión y regulación de la citada relación por la Ley Fundamental (fuente)".<sup>41</sup>

De esta suerte, de acuerdo al doctrinario Rohde Ponce, enunciaremos las garantías individuales que limitan a la autoridad, en el ejercicio de sus facultades a favor del gobernado:

#### 2.5.1 Garantía de Libertad de Profesión, Industria, Comercio o Trabajo.

Ésta, es una de las diversas garantías de libertad que establece nuestra Constitución, la cual comúnmente se denomina de libertad de trabajo u ocupación y está contenida en el Artículo 5 de la CPEUM.

Del texto constitucional, se desprende la obligatoriedad de la licitud en la actividad que se desempeñe, así como la de poseer título profesional para dedicarse a la profesión que conforme a la ley de la materia lo requiera, cuando el Estado lo determine de esa manera. Resaltemos que, únicamente por resolución judicial se podrá limitar la libertad de ocupación cuando se ataquen los derechos de terceros o de la sociedad.

La aludida garantía, se ve limitada en materia aduanera, en casos como el ejercicio de las funciones del agente aduanal y la negativa de permisos de importación y exportación.

---

<sup>41</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo. Porrúa, México, 1998. Pág. 179

### 2.5.2 Garantía de Libertad de Tránsito.

Establecida en el Artículo 11 de la CPEUM, destaca su aplicación en materia aduanera, ya que el texto constitucional, únicamente refiere a la movilización o desplazamiento físico del individuo y no a los bienes que porte ni a los medios de transporte que utilice. Por lo tanto, no se ampara la libre introducción y extracción al territorio nacional de bienes.

Por lo que ocupa a la circulación y traslación de los bienes dentro del país, "el artículo 131 primer párrafo Constitucional faculta a la Federación para reglamentar en todo tiempo, y aun prohibir, por motivos de seguridad y policía, la circulación de bienes o efectos cualquiera que sea su procedencia..."<sup>42</sup>

La legislación aduanera, puede regular a las personas que porten bienes, cuando entren o salgan del país, así como sujetar las mercancías a los procedimientos y formalidades para el pago de los gravámenes y cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias.

### 2.5.3 Garantía de Audiencia.

Ubicada dentro de las garantías de seguridad jurídica, está contenida en el Artículo 14 de la CPEUM. Se le designa, como la principal defensa de los particulares frente a actos del poder público y sus autoridades, cuando busquen o pretendan privarles de sus derechos como lo son la vida, las posesiones y las propiedades.

De acuerdo al maestro Burgoa "esta garantía está integrada por cuatro garantías específicas de seguridad jurídica que son: a) la de que en contra de la persona, a quien se pretenda privar de alguno de los bienes jurídicos tutelados por dicha disposición constitucional, se siga un juicio; b) que tal juicio se substancie ante tribunales previamente establecidos, c) que en el mismo se observen las formalidades esenciales del procedimiento y d) que el fallo respectivo se dicte conforme a las leyes existentes con antelación al hecho o circunstancia que hubiere dado motivo al juicio"<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> ROHDE PONCE, Andrés. Op. Cit. Pág 248.

<sup>43</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. Cit. Pág. 521.

Debemos hacer hincapié, en que juicio abarca todo procedimiento, incluidos los de naturaleza administrativa y que la palabra tribunal no se limita al Poder Judicial sino a toda autoridad pública que pretenda ejecutar un acto de privación de los bienes o derechos del gobernado.

Además, el Poder Público acatará las formalidades esenciales del procedimiento<sup>44</sup>, ya que en caso de no ser contempladas, resultará inconstitucional e impugnabile en el juicio de amparo.

#### 2.5.4 Garantía de Legalidad.

Contenida en el Artículo 16 de la CPEUM primer párrafo. Alberga el principio consistente en que las autoridades, sólo pueden hacer lo que la ley les permite, con el cual se mantiene y protege el sistema jurídico. La antedicha garantía protege al gobernado de cualquier acto de molestia, distinto a la garantía de audiencia que ampara únicamente contra actos de privación.

Sobresale, que cualquier acto de molestia deberá constar por escrito y ser emitido por autoridad competente. Igualmente, dicho Artículo exige la fundamentación del acto que como antes se indicó, consiste en las circunstancias, razones o causas que se consideraron para emitir dicho acto.

---

<sup>44</sup> Conocer oportunamente la existencia de un procedimiento en contra, la oportunidad de exponer alegatos, así como el ofrecimiento y desahogo de pruebas y que la resolución que recaiga sea fundada y motivada.

### 3-. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA.

#### 3.1 Procedimientos Administrativos Aduaneros.

##### 3.1.1 Definición.

De acuerdo a lo expresado por el maestro Trejo Vargas, "son el conjunto de trámites y actuaciones de carácter administrativo realizados por la autoridad aduanera, sobre los cuales debe recaer una resolución en los plazos previstos por la ley, pudiendo tener el carácter de provisional o definitiva..."<sup>45</sup>

Dichos procedimientos, serán iniciados de oficio por la autoridad, a través de una orden de comprobación o un acta de inicio, cuando se detecten irregularidades al ejercer facultades de comprobación; o bien, serán a petición del particular cuando éste, ejerza su derecho de petición o de defensa al tratarse de los actos de autoridad.

##### 3.1.2 Requisitos de las Promociones.

Primeramente, debemos considerar que en caso de que un gobernado inicie el procedimiento aduanero, deberá cumplir con los requisitos establecidos por el Artículo 8 de la CPEUM, 18, 18 A y 19 del CFF, así como aquellos establecidos en otros ordenamientos jurídicos, dependiendo de la petición o promoción de que se trate.

Así, los requisitos mínimos exigidos para cualquier promoción que se presente ante alguna autoridad fiscal, son la firma del interesado (huella digital en caso de que no supiere hacerlo) o de la persona que esté legalmente autorizada.

Así como la exhibición en las formas apropiadas, acompañando los anexos en caso de ser necesario. Si no existiesen dichas formas, el interesado lo presentará por escrito señalando el nombre, denominación o razón social y el domicilio fiscal, además, indicará la autoridad a la que se dirige y el propósito de la promoción; y en su caso, el domicilio para oír y recibir notificaciones.

---

<sup>45</sup> TREJO VARGAS Pedro, Op. Cit. Pág 327.

Por lo que respecta al campo de la informática, toda promoción dirigida a las autoridades fiscales, deberá presentarse mediante un documento digital que contenga la firma electrónica que autorice el SAT, salvo que se deba acompañar de documentos que no sean digitalizados, así como las declaraciones y solicitudes de inscripción al Registro Federal de Contribuyentes (RFC).

### 3.1.3 Los Sujetos en los Procedimientos.

En los procedimientos fiscales de carácter administrativo los sujetos serán:

- La autoridad aduanera: es el ente público que ejercerá sus facultades de comprobación, a fin de verificar la legal estancia de las mercancías de Comercio Exterior dentro del territorio Nacional.
- El contribuyente interesado: que es la persona física o jurídica, que mediante su derecho de acción, pretende probar que la mercancía en cuestión, se encuentra de manera regular y conforme a los lineamientos legales.

Evidentemente, la resolución final que recaiga al procedimiento o la solicitud que haya cumplido los requisitos exigidos, podrá ser impugnada ante la misma autoridad administrativa competente, a través de los medios de defensa legalmente establecidos o ante otras instancias administrativas o judiciales.

### 3.1.4 Inicio de los Procedimientos.

Se iniciarán cuando derivado de una orden de comprobación escrita o de un acta o escrito de inicio de procedimiento, la autoridad fiscal o aduanera, en ejercicio de sus facultades de comprobación, detecte irregularidades del contribuyente.

Las órdenes de comprobación, deberán ser notificadas al particular, ya que, generalmente los procedimientos administrativos en materia aduanera, se inician con la finalidad de verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras, por medio de revisiones de gabinete, la glosa de documentos, auditorías, visitas domiciliarias, verificación de mercancías en transporte o cualquier otra facultad de comprobación.

Dichas facultades, permiten a la autoridad detectar irregularidades relacionadas con la tenencia, transporte o manejo de mercancías de comercio exterior.

Derivado de éstas facultades, es viable que se emita un acta de inicio de Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA) o un acta de inicio de Procedimiento de Irregularidades en Materia Aduanera (PIMA); dichas actas de inicio, deberán notificarse al interesado, agente o apoderado aduanal, dándole a conocer las presuntas irregularidades detectadas, a fin de dar inicio al procedimiento respectivo.

Estas actas, además de cumplir con los requisitos del Artículo 38 del CFF, deberán contener los hechos u omisiones detectados, así como las irregularidades que se observen del dictamen aduanero emitido por el servidor público competente. Lo estipulado en dichas actas, harán prueba de la existencia de los hechos u omisiones precisadas.

### **3.2 Formas de Comprobación de las Autoridades Aduaneras.**

#### **3.2.1 Reconocimiento Aduanero y Segundo Reconocimiento.**

Las únicas autoridades facultadas para realizar este tipo de revisión, son las aduanas del país, puesto que el reconocimiento aduanero y segundo reconocimiento, se realizan durante el despacho aduanero de las mercancías<sup>46</sup>. De esta suerte, pueden derivarse por un lado el PAMA, regulado principalmente por los Artículos 150, 151 y 153 de la Ley Aduanera y el denominado PIMA, que se regula por el Artículo 152 de dicha ley.

#### **3.2.2 Verificación de Mercancías en Transporte.**

Consiste en la revisión física y documental que realizan las autoridades fiscales de las mercancías de Comercio Exterior, las cuales, son transportadas a través de los tráficó terrestres, marítimos o fluviales. Las formas más comunes de ejercer esta facultad por la autoridad, son mediante la verificación de las mercancías, utilizando una orden escrita en un punto en carretera, en brechas o en sobrevigilancia.

---

<sup>46</sup> Artículo 35 Ley Aduanera; se entiende por despacho 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 tráficó y regímenes aduaneros establecidos en el presente ordenamiento, deben realizar en la aduana las autoridades aduaneras y los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes o apoderados aduanales.

### 3.2.3 Glosa de Documentos.

Es llevada a cabo, por la Administración Central de Contabilidad y Glosa de la Administración General de Aduanas y consiste en la revisión legal y aritmética de los pedimentos y otros documentos de Comercio Exterior, presentados por los contribuyentes en las aduanas, en la importación y exportación de mercancías, después de haberse realizado el despacho aduanero de las mercancías y que hubiere correspondido desaduanamiento libre. Tiene como fin, verificar el cumplimiento de las obligaciones y formalidades establecidas en la legislación fiscal, aduanera y de otros ordenamientos legales.

En caso de detectarse irregularidades, la autoridad procederá a emitir y notificar un acta o escrito de hechos u omisiones en términos del Artículo 152 de la Ley Aduanera, dando inicio el PIMA y no un PAMA, en virtud de que la autoridad aduanera, ya no tiene a la vista o bajo su custodia, las mercancías de Comercio Exterior amparadas por los pedimentos o documentos glosados; independientemente, de que el contribuyente haya incurrido en alguna de las causales de embargo señaladas en el Artículo 151 de la Ley antes mencionada. Ambos procedimientos se tratarán adelante con más detenimiento.

### 3.2.4 Visita Domiciliaria.

Resulta prudente mencionar, que el Artículo 10 del CFF nos señala, qué se entiende por domicilio fiscal, de este modo, se considera que el domicilio señalado por el contribuyente en pedimentos, facturas o cualquier otro documento necesario para la tramitación, debe satisfacer los requisitos establecidos por el antedicho numeral.

Así, el domicilio fiscal no es simplemente el lugar donde se localice, habite o viva el obligado, sino aquel, en que tenga el principal asiento de sus negocios, el que utilice como base fija para el desempeño de sus actividades o el principal asiento de éstas; tratándose de personas morales, será aquel en que se encuentre el principal asiento del negocio.

Las visitas domiciliarias en materia de Comercio Exterior practicadas por la autoridad aduanera en ejercicio de sus facultades de comprobación, se realizan en el domicilio fiscal u otro señalado por el contribuyente, tales como bodegas, almacenes, oficinas; teniendo como finalidad inspeccionar, vigilar y comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras a que están obligados los contribuyentes y/o responsables solidarios.

Igualmente, se realiza la verificación física y documental de mercancías de Comercio Exterior y demás contribuciones que se causen, la legal importación o exportación, tenencia o estancia en el país de mercancías de procedencia extranjera, el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, la información declarada en la documentación aduanera referente al nombre o domicilio fiscal del proveedor o importador, que dichos documentos no sean falsos, etcétera; así como cualquier otra información, siempre que se especifique en la orden de visita.

La visita domiciliaria en materia de Comercio Exterior, da inicio con la notificación de la Orden de la práctica de la misma al propietario, poseedor o tenedor de las mercancías de procedencia extranjera, ubicadas en el domicilio que se visita. Asimismo, en el contenido se precisará el objeto de la visita y el nombre y adscripción de los visitantes, quienes podrán actuar conjunta o separadamente.

Previamente deberán identificarse mediante una Constancia de identificación expedida por el funcionario competente, ésta deberá contener la fotografía y firma del servidor público a quien se le expide, la vigencia de la misma; así como la solicitud a las autoridades civiles y militares de su apoyo para efectuar la visita domiciliaria, además, de los datos contenidos en el Artículo 38 del CFF.

Durante el desarrollo de la visita, la autoridad levantará un Acta circunstanciada de hechos y podrá requerir toda la información que considere necesaria, dictar medidas de apremio y proceder, si se ameritara, al embargo precautorio de mercancías de procedencia extranjera o solo a la determinación de contribuciones y aprovechamientos omitidos, así como determinar las posibles sanciones correspondientes. Al final del cierre del Acta, deberán firmar los que intervinieron en la diligencia.

La secuencia que se sigue por parte de los visitadores durante la visita domiciliaria de Comercio Exterior, a fin de verificar física y documentalmente mercancías relacionadas a dicha materia, es:

- a) Se constituyen en el domicilio y solicitan la presencia del contribuyente o de su representante legal. En caso de no encontrarse, se deja un citatorio para el día siguiente.
- b) Se identifican, entregan la Orden de visita y la Carta de Derechos<sup>47</sup> del auditado.
- c) Se solicita la designación e identificación de testigos.
- d) Se efectúa la inspección ocular.
- e) En caso de no ubicarse mercancía de Comercio Exterior, se levanta un acta parcial de inicio, asentando que no se encontró mercancía de procedencia extranjera.
- f) A pesar de esto, se solicita la documentación por operaciones de Comercio Exterior realizadas durante los últimos cinco años.
- g) En caso de localizar mercancía de Comercio Exterior, se levantará un inventario y se solicitará la documentación comprobatoria de mercancías y operaciones de Comercio Exterior de los últimos cinco años.
- h) Se inicia la revisión de la documentación.
- i) Si se detectan irregularidades, se procede al embargo precautorio de la mercancía, se levanta el acta de visita para efectos de Comercio Exterior y se da inicio al PAMA o PIMA según corresponda.
- j) Si no se detectan irregularidades, se continúa la visita, se levanta una última acta parcial y el acta final.

- k) Se emite resolución, señalando las opciones y plazos en que la misma puede ser impugnada.

### 3.2.5 Revisión de Gabinete.

En términos del Artículo 48 del CFF que refiere al ejercicio de las facultades de comprobación fuera de una visita domiciliaria, las autoridades aduaneras también podrán realizar revisiones de gabinete o de escritorio solicitando a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros, informes, datos o documentos, la contabilidad o dictámenes a fin de ejercer las mencionadas facultades fuera de la visita domiciliaria.

### 3.2.6 Retención de Mercancías de Comercio Exterior.

Es una sanción de carácter administrativo que deberá estar fundada y motivada en un Acta circunstanciada de hechos; la cual será notificada al interesado.

Se lleva a cabo por las aduanas del país en los recintos fiscales, de acuerdo a sus facultades de comprobación en los casos expresamente señalados por la legislación aduanera, a fin de verificar que los contribuyentes hayan satisfecho las obligaciones y créditos fiscales generados por la entrada o salida de mercancías de Comercio Exterior al país, así como para permitir que los contribuyentes cumplan con ciertos requisitos necesarios para el desaduanamiento de las mercancías y si fuere el caso, poner a disposición de las autoridades competentes dichas mercancías. Para lo cual, se levantará el Acta circunstanciada de hechos respectiva, cumpliendo las formalidades contenidas en el Artículo 152 de la Ley Aduanera.

Los casos expresamente reconocidos por la Ley Aduanera, además de los contenidos en el artículo 158 de dicha Ley, son:

- “Cuando con motivo del reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento, se detecte que no se ha efectuado el pago del impuesto al valor agregado; podrá retirarse la mercancía del recinto fiscal hasta que se demuestre el pago correspondiente.

---

<sup>47</sup> Documento en el que se enuncian los derechos que tiene el auditado dentro de la visita, tales como designación de testigos, manifestar lo que a su derecho convenga, señalar domicilio para oír y recibir notificaciones, etcétera; mismo que se acusa de recibido por la autoridad.

- Cuando con motivo del reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento, se detecte que no se ha efectuado el pago del impuesto especial sobre producción y servicios; podrá retirarse la mercancía de la aduana hasta que se acredite el pago correspondiente.
- Procede la retención de mercancías en el despacho de mercancías efectuados por empresas certificadas, conforme a la regla 2.8.3 rubros 16 y 17 de las RGMCE, en el caso de que se detecten mercancías excedentes o no declaradas, durante el reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento y se requiera al interesado para que dentro de diez días hábiles, o tres si son, maquilas o Pitex, tramiten el pedimento correspondiente.
- Tratándose de mercancías de procedencia extranjera objeto de una resolución de suspensión de libre circulación emitida por la autoridad administrativa o judicial competente en materia de propiedad intelectual. En este caso, una vez retenidas las mercancías por las aduanas, las mismas deberán ponerlas a disposición de la autoridad competente en el almacén que esta autoridad señale para tales efectos, debiendo levantar un Acta circunstanciada con los requisitos que establezca para este efecto la Ley Aduanera. En este caso de retención, la autoridad aduanera ya no podrá devolver la mercancía al importador, sino que se seguirá el procedimiento respectivo ante la autoridad administrativa o judicial competente.
- En los casos de que la introducción al territorio nacional de determinadas mercancías o su salida puedan constituir un delito, tales: armas de uso exclusivo del ejército, drogas, precursores químicos, especies animales en vías de extinción, etcétera, las aduanas deberán retener las mercancías objeto del posible delito y ponerlas de inmediato a disposición de las autoridades competentes, así como al presunto infractor. En este caso de retención, la autoridad aduanera ya no podrá devolver la mercancía al importador, sino que se seguirá el procedimiento respectivo ante la autoridad administrativa o judicial competente<sup>48</sup>

La retención de mercancía realizada por la autoridad aduanera fuera de estos supuestos no procederá, salvo que exista disposición jurídica que expresamente lo autorice.

---

<sup>48</sup> TREJO VARGAS, Pedro. Op. Cit. Pág 338.

### 3.2.7 Sanciones a Funcionarios.

De acuerdo a lo dispuesto por los Artículos 114 y 114-A del CFF, si algún servidor público realizare algún embargo, ordene o practique visitas domiciliarias sin mandamiento escrito de la autoridad fiscal competente, así como la verificación física de mercancías en transporte, en lugar distinto a los recintos fiscales, podrá hacerse acreedor a una sanción privativa de la libertad de uno a seis años y de uno a cinco años en prisión por amenazas a un contribuyente.

## 3.3 Notificación de los Actos Administrativos.

### 3.3.1 Medios de Notificación.

Para el doctrinario Alcalá Zamora y Castillo, la notificación abarca diferentes especies:

1. La notificación en sentido específico, es decir, la que se limita a dar traslado de una resolución judicial.
2. La citación que implica un llamamiento para ocurrir a la presencia judicial en el lugar, día y hora determinado.
3. El emplazamiento, que supone la fijación de un plazo para comparecer.
4. El requerimiento, que contiene una intimación judicial para que una persona haga o deje de hacer alguna cosa.

A partir del momento en que la notificación surte sus efectos empiezan a correr los términos o plazos de las actuaciones para cuyo ejercicio aquellos se conceden. Una resolución judicial es procesalmente inexistente mientras no se da a conocer a los interesados mediante la notificación.

La legislación fiscal y aduanera establece diversos medios de notificación y las formalidades que deben cumplirse a fin de que los contribuyentes conozcan las resoluciones, órdenes o requerimientos emitidos. El CFF prevé las reglas generales para notificar a quienes acrediten el interés legal, ya sean particulares personas físicas o morales, las cuales también podrán ser notificadas a través de su representante legal.

De esta forma, las notificaciones de los actos administrativos de las autoridades se podrán realizar de las siguientes formas:

- Personalmente o por correo certificado con acuse de recibo.

Se procederá así, cuando se trate de citatorios, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y de actos administrativos que puedan ser recurridos. Si se efectúa personalmente y no se encuentra a la persona que se deba notificar, el notificador dejará citatorio en el domicilio, para que en una hora determinada del día siguiente hábil dicha persona, espere al notificador o para que acuda a notificarse (personalmente o a través de su representante legal) dentro del plazo de 6 días a las oficinas de las autoridades fiscales.

Resulta conveniente precisar, que toda notificación personal realizada con quien deba entenderse, será legalmente válida aun cuando no se efectúe en el domicilio respectivo o en las oficinas de las autoridades fiscales, en virtud de que se cumplió con el propósito de la notificación, que es enterarle al interesado la resolución de que se trate.

- Por correo o por telegrama.

Generalmente, será así, cuando se trate de casos distintos a los del punto anterior; esta notificación se encuentra limitada a las comunicaciones dirigidas a peritos, testigos o terceros, los cuales no son parte en el proceso. En la práctica, el telegrama resulta poco utilizado a causa de su sustitución por el Internet.

- Por edictos.

Es un mandato, auto o decreto publicado por la autoridad aduanera, en caso de que la persona a quien deba notificarse, hubiere fallecido y no se conozca al representante de la sucesión, hubiese desaparecido, se ignore su domicilio o que éste o el de su representante, no se encuentren en territorio nacional. Este tipo de notificaciones, se publican en el DOF y en los periódicos de mayor circulación; contendrá un resumen de los actos que se notifican, teniéndose como fecha de notificación la de la última publicación.

- Por estrados.

Este medio se utiliza, cuando la persona a quien deba notificarse desaparezca después de iniciadas las facultades de comprobación, se oponga a la diligencia de notificación o alguno de los casos señalados en la legislación fiscal. Las notificaciones por estrados, se realizan fijando durante cinco días, el documento que se pretenda notificar en un sitio abierto al público de las oficinas de la autoridad que efectúe la notificación, debiendo existir constancia de ello en el expediente respectivo. Se tendrá como fecha de notificación, la del sexto día siguiente a aquel en que se hubiere fijado el documento.

- Por instructivo.

Dicho medio, se utilizará tratándose de actos relativos al procedimiento administrativo de ejecución siempre que:

- a) Se deje citatorio.
- b) La persona citada o su representante legal no esperen a la fecha y hora señalada.
- c) En caso que las personas que se encuentren en el domicilio o el vecino, se negasen a recibir la notificación.

Solamente si se cumplen las antedichas condiciones, la notificación se hará por este medio, el cual, es el documento que se fija en un lugar visible en la entrada o puerta principal del domicilio en cuestión; debiendo asentar el notificador razón de tal circunstancia.

- Por correo electrónico.

Tratándose de actos administrativos que consten en documentos digitales y deban ser notificados personalmente, deberán tramitarse codificados a los destinatarios así como contener la firma electrónica avanzada del funcionario competente, misma que tendrá el valor de la firma autógrafa. El acuse de recibo del acto consistirá en el documento digital con firma electrónica que transmita el destinatario al abrir el enviado por

la autoridad. Se entiende como firma electrónica del particular notificado, la que se genere al utilizar la clave que el SAT le proporcione para abrir el documento electrónico enviado.

### 3.3.2 Surtimiento de Efectos.

La legislación fiscal, determina que las notificaciones surtirán sus efectos el día hábil siguiente a aquel en que fueron hechas; al practicarse deberá proporcionarse al interesado, copia del acto administrativo que se notifica. La manifestación que haga el interesado o su representante legal de conocer el acto administrativo, surtirá efectos de notificación, desde la fecha en que se manifieste haber tenido tal conocimiento, incluso cuando sea anterior a aquella fecha en que debiera surtir efectos la notificación.

Cuando se trate de notificaciones o actos que deban surtir efectos en el extranjero, se podrán efectuar por las autoridades fiscales de manera personal, correo ordinario, correo certificado, mensajería, edictos, transmisión facsimilar o por los medios establecidos conforme a lo dispuesto en los Tratados y Acuerdos Internacionales suscritos por México.

### 3.4 Acta Circunstanciada o Escrito de Hechos.

Por lo que respecta a las facultades de comprobación de las autoridades fiscales; las actas o escritos de hechos, además de estar fundados y motivados, deberán reunir los requisitos contenidos en el Artículo 38 del CFF, así como el de la circunstanciación señalado en el numeral 46 Fracción I del mismo ordenamiento; el cual señala que las autoridades fiscales o aduaneras, levantarán por escrito un acta en la que se hará constar en forma detallada los hechos u omisiones que se hubieren conocido, misma que se deberá notificar al interesado en el mismo acto o con posterioridad a fin de que los contribuyentes puedan conocer los hechos detectados por la autoridad y de ser conducente, hacer valer sus derechos.

En esta tesitura, la circunstanciación consiste en la obligación de la autoridad de constar con toda precisión y por escrito en un acta las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se desarrollan ciertos hechos que conoce la misma. Dichos hechos u omisiones consignados en el acta circunstanciada, hacen prueba de la existencia de tales en términos del Artículo 46 Fracción I y 234 Fracción I del CFF.<sup>49</sup>

### **3.5 Procedimiento de Irregularidades en Materia Aduanera (PIMA).**

El precitado procedimiento, está regulado por el Artículo 152 de la Ley Aduanera, del cual se desprende que podrá iniciarse en el reconocimiento aduanero, el segundo reconocimiento, la verificación de mercancías en transporte y en la glosa de documentos; a su vez, procederá únicamente cuando se trate de determinación de contribuciones omitidas, cuotas compensatorias o la imposición de sanciones y cuando no se pueda realizar el embargo de las mercancías porque materialmente es imposible por no encontrarse a la vista.

El PIMA se diferencia del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA), porque solo procede la determinación de contribuciones omitidas, cuotas compensatorias y la imposición de sanciones. Lo anterior, a razón de no ser procedente el embargo de mercancías de Comercio Exterior y de sus medios de transporte por imposibilidad física, por tratarse de infracciones formales no graves o por tratarse de la mera determinación de créditos fiscales.

La notificación del acta de incidencias que contenga las irregularidades detectadas y en su caso, la imposición de sanciones; deberá realizarse conforme a las formalidades antes mencionadas, haciéndole saber al interesado el plazo de diez días para ofrecer las pruebas y alegatos que a su derecho convengan. El ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas, se realizará conforme a los Artículos 123 y 130 del CFF, debiéndose emitir la resolución definitiva en un plazo, que no excederá de cuatro meses, contados a partir de la notificación.

---

<sup>49</sup> ...Tratándose de actos de comprobación de las autoridades administrativas, se entenderán como legalmente afirmados los hechos que consten en las actas respectivas.

### **3.6 Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA).**

Previamente al estudio del PAMA, favorece hacer la distinción entre ciertos actos de molestia, limitaciones o privaciones de los bienes e incluso de la propiedad de estos, que realiza la autoridad y cuál es la competente en su caso para realizarlos.

#### **3.6.1 Confiscación, Decomiso, Incautación, Aseguramiento y Embargo.**

##### **Confiscación y Decomiso.**

La confiscación es definida como la pérdida total del patrimonio del culpable, como una sanción del delito cometido. Se distingue la confiscación del decomiso porque ésta, refiere a una incautación total de los bienes sin que estos necesariamente tengan relación alguna con los objetos del ilícito, mientras que el decomiso es una incautación parcial sobre los bienes objeto del ilícito. Tanto la confiscación como el decomiso, necesariamente serán ordenados por una autoridad judicial.

Del Artículo 22 de la CPEUM, se desprende que no debe entenderse como confiscación de bienes, la aplicación total o parcial de los bienes personales decretada por la autoridad judicial para reparar los daños y perjuicios resultantes de la comisión de un delito; o bien, por la autoridad administrativa para el pago de impuestos o de multas, así como tampoco el decomiso de los bienes, en los casos de enriquecimiento ilícito de los servidores públicos.

El decomiso se presentará siempre que tenga como finalidad cubrir un crédito fiscal y sea ordenado por la autoridad judicial, siguiéndose la sustanciación de un debido proceso. La autoridad fiscal y aduanera al resolver en definitiva en la esfera administrativa, no puede determinar el decomiso de las mercancías y menos la confiscación, ya que se trata de actos reservados a la autoridad judicial, debiéndose poner las mercancías a disposición de ésta, para que determine la incautación.

La Ley Aduanera en los Artículos 60, 150 y 151 prevé el embargo precautorio de las mercancías y de los medios en que se transporten; los casos en que las mercancías pasan a propiedad del Fisco Federal se indican en el 183-A, destacándose que dicha Ley no alude a expresiones como confiscación, decomiso, incautación o secuestro de mercancías y de los medios en que se transporten; lo que reafirma la noción de que, esta autoridad administrativa carece de facultades para decomisar o confiscar bienes.

#### Incautación.

Se define como el acto jurídico mediante el cual una autoridad o tribunal judicial competente, toma posesión de dinero, mercancías o bienes de otra clase para proceder a su decomiso, es decir, se le entiende como un medio para llegar al decomiso.

#### Aseguramiento y Embargo.

El aseguramiento de mercancías, implica aquel acto jurídico a través del cual se garantiza el pago o interés fiscal de la Federación, utilizando para ello a las mercancías de Comercio Exterior que se encuentran afectadas directa y preferentemente al cumplimiento de las obligaciones y créditos fiscales entre los que se encuentran los derechos, impuestos, pago de multas y gastos a que se dieren lugar.

Por su lado, el embargo de mercancías, se entiende como la afectación decretada por una autoridad competente sobre un bien o conjunto de bienes de propiedad privada con el fin de asegurar cautelar o provisionalmente, la eventual ejecución de una pretensión de condena que se plantea en juicio, o bien satisfacer directamente una pretensión ejecutiva.

Las medidas provisionales como el embargo precautorio de mercancías de Comercio Exterior, no despojan de la propiedad al interesado, solamente la limitan en cuanto a su uso, goce o disfrute; en algunos casos los bienes embargados pueden ser sustituidos por otras formas de garantía autorizadas por la Ley.

Los órganos competentes para decretar la resolución que ordene el embargo, serán los juzgados que conozcan de los procesos en que se solicite dicha medida (cautelar o provisional) o bien del procedimiento de apremio que se siga para ejecutar una sentencia de condena u otro título ejecutorio. De igual manera, serán competentes para ordenar un embargo, las autoridades administrativas de ejecución, tales como las fiscales y aduaneras al ejercer la facultad económica coactiva para el cobro de créditos fiscales (embargo administrativo). Recapitulando, no debemos perder de vista que el propósito del embargo previsto por la Ley Aduanera es distinto al carácter cautelar que prevé el CFF como medidas de garantía en sus Artículos 141, 142, 143, 144 y 145.

### 3.6.2 Afectación de las Mercancías.

La Ley Aduanera reconoce expresamente en su Artículo 60<sup>50</sup> la relación jurídica de las mercancías y de sus medios de transporte con la obligación tributaria aduanera. Es decir, las obligaciones se transmiten junto con la mercancía y quien tenga el bien la asumirá teniendo deber de cumplirla. Evidentemente, referimos a las obligaciones de carácter fiscal y aduanero que se encuentran garantizadas con las mercancías de Comercio Exterior y sus medios de transporte. De tal suerte que, acorde al citado precepto, la autoridad aduanera se encuentra facultada para retenerlas o embargarlas en tanto se comprueba que han sido satisfechas las referidas obligaciones o créditos fiscales.

---

<sup>50</sup> Las mercancías están afectas directa y preferentemente al cumplimiento de las obligaciones y créditos fiscales generados por su entrada o salida del territorio nacional...Los medios de transporte quedan afectos al pago de las contribuciones causadas por la entrada o salida del territorio nacional, y de las cuotas compensatorias causadas por la entrada a territorio nacional, de las mercancías que transporten, si sus propietarios, empresarios o conductores no dan cumplimiento a las disposiciones mencionadas en el artículo 1o. de esta Ley.

<sup>51</sup> HERNÁNDEZ DE LA CRUZ, Arturo. Estudio Práctico de los PAMAS. Ediciones Fiscales ISEF, México, 2002. Pág 23.

### 3.6.3 Acta de Inicio del PAMA.

Acorde a la experiencia del doctrinario Arturo Hernández de la Cruz, el PAMA es el "conjunto de actos jurídicos que enlazados en una secuencia lógica permiten a la autoridad aduanera determinar si una mercancía de origen o procedencia extranjera, se encuentra de manera legal en el país, o bien si su estancia en territorio nacional ha cubierto los requisitos y formalidades que exige la legislación aduanera que le es aplicable, lo anterior, después de que el particular ha tenido la oportunidad de expresar e su favor los alegatos que ha juzgado pertinentes y presentar las pruebas correspondientes".<sup>51</sup>

Ahora bien, el inicio del PAMA, procederá al darse alguno de los supuestos contenidos en el Artículo 151 de la Ley Aduanera; los cuales podrán determinarse en el reconocimiento aduanero, el segundo reconocimiento, la verificación de mercancías en transporte, en una visita domiciliaria, auditoría o en el ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras.

Una vez que la autoridad aduanera ha determinado las presuntas irregularidades (que constarán por escrito); si se concluye que con las mismas se cometen infracciones graves a la antedicha Ley y se incurre en un supuesto de embargo precautorio de mercancías y de los medios en que se transportan; la citada autoridad iniciará el PAMA mediante el acta de inicio del procedimiento.

En ésta, se establecerán varios datos que permitirán identificar a la autoridad que actúa, así como al importador o tenedor de las mercancías y se decretará el embargo precautorio de las mercancías. Se entregará al interesado mediante notificación por escrito cumpliendo las formalidades establecidas en el CFF.

- Requisitos del Acta de Inicio de un PAMA.

Además de los señalados en el Artículo 38 del CFF, contendrá los del numeral 150 de la Ley Aduanera.

---

- a) La identificación de la autoridad que practica la diligencia.

Será muy específica e incluirá datos como la fecha de expedición del oficio en donde conste la personalidad de los funcionarios públicos que llevan a cabo la diligencia, el número del oficio que acredita tal personalidad, el cargo que desempeñan, etcétera.

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

Deben ser narrados en forma que expresen claramente, tanto el tiempo en que sucedieron los hechos, el modo en que encontró la autoridad aduanera para presumir actos irregulares y el lugar donde se dieron los hechos que motivaron el inicio del PAMA.

Este desglose debe ser suficiente para que cualquier persona que lea el contenido del acta, tenga una idea clara de cómo sucedieron los hechos que encontró la autoridad aduanera.

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

Tales como número de serie de las mercancías, número de modelo de las mismas, estado en que se encuentran (nuevas, usadas, reconstruidas, etc.) y cualquier dato que permita identificarlas de la mejor manera.

- d) La toma de muestras de las mercancías, en su caso, y otros elementos probatorios necesarios para dictar la resolución correspondiente.

En ocasiones, la autoridad aduanera al momento de realizar la actuación, no logra identificar a la perfección la naturaleza exacta de las mercancías, razón por la que recurre a la toma de muestras de las mismas. Esta situación se especificará en el acta de inicio y el procedimiento que se seguirá es que primeramente se tomarán las muestras (idénticas) por triplicado siempre que sea posible; un tanto será para la autoridad aduanera que deba practicarle un análisis físico o químico para determinar la naturaleza de la misma.

Otro tanto será para la autoridad que haya tomado la muestra quien la tendrá en custodia hasta que la autoridad competente dictamine al respecto. La última quedará en poder del agente o apoderado aduanal quien igualmente la conservará hasta darse el dictamen correspondiente. Cada una de las muestras se colocará en un recipiente cerrado, los cuales al momento de sellarse serán firmados por las personas que intervienen en dicha toma.

e) Designación de dos testigos.

f) Señalamiento de domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la circunscripción territorial de la autoridad competente para tramitar y resolver el procedimiento correspondiente.

Este domicilio deberá quedar claramente establecido conteniendo el nombre de la calle, el número exterior e interior, el código o zona postal, la delegación o el municipio, la localidad o municipio y el país. En el acta se apercibirá que en caso de señalar un domicilio que no corresponda o no exista, las posteriores notificaciones serán efectuadas por estrados de la dependencia que resuelva el procedimiento o de la que deba efectuar la notificación.

g) Manifestación acerca del periodo de audiencia.

Dicha acta deberá señalar que el interesado cuenta con un plazo de diez días hábiles para que manifieste lo que a su derecho convenga, así como para que ofrezca o presente las pruebas que sustenten sus alegatos. El ofrecimiento de pruebas y alegatos se hará ante la Aduana que levante el procedimiento respectivo o ante la autoridad que de inicio al mismo.

h) Notificación del embargo precautorio de la mercancía y del acta de inicio.

La autoridad aduanera indicará al interesado que las mercancías motivo de la actuación quedarán embargadas precautoriamente hasta que se demuestre su legal tenencia, estancia o importación y en caso de no ser así, determinará que las mismas pasarán a propiedad del Fisco Federal. Finalmente en ese mismo acto, el interesado

recibirá de manos de la autoridad una copia legible y completa del Acta de Inicio correspondiente, momento en el que se considera notificado, sin embargo el CFF toma como fecha de notificación al día siguiente de aquel en que surte efectos la misma.

El inicio y cierre del Acta podrá hacerse en fechas diferentes cuando se deban inventariar grandes cantidades o volúmenes de mercancías, situación que también se indicará en el contenido de la misma. A fin de un mejor entendimiento se enlistarán los datos contenidos en el Acta de Inicio de un PAMA.

#### 1-. Proemio.

- Identificación de la autoridad.
- Identificación del compareciente.
- Designación de testigos de asistencia.

#### 2-. Derecho.

- Fundamentación y competencia de la autoridad.

#### 3-. Hechos.

- Solicitud de la documentación comprobatoria.
- Retiro de candados fiscales.
- Recepción, revisión y valoración documental.
- Resultado de la revisión y valoración documental.
- Hechos y circunstancias que motivan el procedimiento.
- Inventario, clasificación arancelaria, cotización y avalúo de la mercancía.
- Embargo precautorio de las mercancías y medios de transporte.
- Depositaria de las mercancías.

#### 4-. Cierre del Acta.

- Notificación del inicio del PAMA y del periodo probatorio.
- Solicitud de domicilio para oír y recibir notificaciones.
- Lectura y cierre del Acta.
- Firmas de los que en ella intervinieron.

#### 3.6.4 Supuestos de Embargo.

Se contemplan de manera limitativa en el Artículo 151 de la Ley Aduanera, en ellos, las autoridades aduaneras podrán realizar el embargo precautorio de mercancías de origen o procedencia extranjera, así como de los medios en que se transporten.

a) Cuando ingresen o se extraigan mercancías al país por lugar no autorizado.

La ley en comento en su Artículo 10, establece que la entrada y salida de mercancías del territorio nacional sólo deberá efectuarse por lugares autorizados, en días y horarios hábiles. Dichos lugares están establecidos en el Artículo 7 del Reglamento de la Ley Aduanera, mencionándose en primer lugar las aduanas (48 repartidas en el territorio nacional), las secciones aduaneras (con ubicación cercana a las aduanas), los aeropuertos internacionales, los cruces fronterizos autorizados y los puertos y terminales ferroviarias que cuenten con servicios aduanales.

De esta forma, si los poseedores de una mercancía de procedencia extranjera no acredita ante la autoridad aduanera mediante documentación, el ingreso por alguno de estos lugares, se procederá al embargo de la misma y de sus medios de transporte, quedando estos últimos como garantía fiscal.

b) Cuando se desvían de la ruta fiscal las mercancías en tránsito internacional.

La aludida ley, define al régimen de tránsito de mercancías como el traslado bajo un control fiscal de una aduana en territorio nacional a otra dentro del mismo. El régimen aduanero podrá ser interno o internacional; el Artículo 130 de la LA enuncia que será internacional cuando se realice conforme a alguno de los supuestos contenidos en dicho numeral. En este trámite, la mercancía tendrá que atravesar el país de una aduana de entrada a una de salida y se transportará sólo por las rutas que previamente ha diseñado la autoridad aduanera (Anexo 16 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior); si el transportista saliese de dicha ruta y es descubierto, será causal de infracción procediendo el embargo precautorio de la mercancía. Es de resaltar que no en todas las aduanas del sur o del norte del país está permitido tramitar el tránsito de mercancías.

c) Cuando se transporten mercancías en medios distintos de los autorizados en tránsito interno.

d) Cuando se trate de mercancías de importación o exportación prohibida.

Existen en las tarifas de la Ley del Impuesto General de Importación y Exportación (LIGIE) mercancías consideradas como prohibidas. Estas por ningún motivo pueden ingresar al país porque han sido identificadas como nocivas para la salud o como agresivas para la población humana (la marihuana, opio preparado para fumar o algunos productos químicos orgánicos). De igual manera, existen mercancías que por su origen único o exclusivo de este país, sus fines de uso o razón de preservación no se permiten exportar. Así, estas mercancías no pueden ser motivo de operaciones de importación o exportación y por lo tanto si alguna persona es descubierta realizando este tipo de actividades, será acreedora al embargo de la mercancía por parte de la autoridad aduanera.

e) Cuando se omita el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias.

En este supuesto se contemplan gran variedad de mercancías que están sujetas al cumplimiento de las regulaciones y restricciones del tipo no arancelario previstas en el Artículo 176 fracción II de la LA, las cuales en caso de comprobarse su no cumplimiento provocarán un embargo precautorio en tanto se verifique dicho cumplimiento y se paguen las sanciones correspondientes.

f) Cuando no se acredite el cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas, excepto las de Información Comercial.

Además de las Normas Oficiales de Información Comercial, existen las de Calidad o de Seguridad, las cuales se aplican para verificar que los productos a importarse cumplan con las condiciones de calidad en el uso y funcionamiento final del consumidor. En el caso de que se trate de mercancías sujetas a NOM's de información comercial y no se acredite su cumplimiento, de acuerdo a lo establecido por el Artículo 158 de la LA, sólo procederá la retención de las mercancías hasta que se cumpla la Norma respectiva.

g) Cuando se omita el pago de cuotas compensatorias.

En caso de no demostrarse 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 y en caso de no acreditarse dicho pago total o parcial se procederá a efectuar el embargo precautorio.

- h) Cuando no se acredite que las mercancías se sometieron a los trámites previstos para su introducción a territorio nacional.

La LA en su Artículo 146 establece que la tenencia, transporte o manejo de mercancías deberá ampararse en todo tiempo con alguno de los documentos ahí indicados.

Además, de acuerdo al Artículo 36 de la misma ley, al pedimento de importación se anexarán diversos documentos tales como la factura comercial y el contrato de transportación.<sup>52</sup>

- i) Cuando no se acredite 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 territorio nacional.

Recordemos que la franja fronteriza en términos de la LA, se considera al territorio comprendido entre la línea divisoria internacional y la línea paralela ubicada a una distancia de veinte kilómetros hacia el interior del país. Y por su parte, la región fronteriza es el territorio dentro del país en el cual se gozarán de ciertos beneficios en materia de pago del impuesto general para la importación de mercancías, las cuales tendrán uso exclusivo en dicho territorio. Esta región fronteriza es determinada por parte del titular del Ejecutivo Federal mediante un decreto.

- j) Cuando no se acredite la legal estancia de la mercancía en territorio nacional.

---

<sup>52</sup> En transporte aéreo es la guía aérea, en transporte marítimo es el conocimiento de embarque y en transporte terrestre es la carta porte.

La mercancía extranjera debe pasar por un proceso de importación definitiva o temporal acreditando el cumplimiento de las disposiciones legales que rigen tal introducción. La legal estancia sólo se podrá acreditar con los documentos que la LA obliga anexar al pedimento de importación los cuales ampararán que se cubrieron las formalidades para su ingreso a territorio nacional. En caso de no acreditarse, la autoridad aduanera procederá al embargo precautorio hasta que se compruebe la legal estancia de la mercancía de comercio exterior en cuestión.

k) Cuando se trate de vehículos conducidos por personas no autorizadas.

En caso de que ante el ejercicio de las facultades de comprobación, no pueda demostrarse mediante documento oficial u otro que avale el carácter de la persona que conduce el vehículo en territorio nacional, que es alguna de las contenidas en el Artículo 106 fracción II inciso e) de la LA, se procederá al embargo precautorio.

l) Cuando se trate de mercancías no declaradas por pasajeros.

Se considera pasajero a aquella persona que introduzca mercancías al territorio nacional a su llegada al país de otro o que las transporten al transitar de la franja o región fronteriza al resto del territorio nacional. Si el pasajero no presenta la Declaración de Aduanas y por consiguiente omite pagar las contribuciones respectivas de la mercancía que transporta y que no forma parte del equipaje a que tiene derecho, se embargará ésta precautoriamente por las autoridades aduaneras. De igual manera sucederá tratándose de casas rodantes y embarcaciones que no declaren en aduanas a través de los formatos oficiales que para tal fin existen.

Aquellos que transiten de la región o franja fronteriza al interior del país, declararán las mercancías que previamente han sido importadas y que necesiten llevar consigo al resto del territorio nacional, realizando el procedimiento de reexpedición cubriendo así la diferencia de contribuciones y cumpliendo las regulaciones y restricciones de tipo no arancelario. Estas mercancías deberán ser declaradas a la autoridad aduanera en el punto de entrada de las mismas al resto del territorio, en caso contrario y si son detectadas, se procederá al embargo precautorio con lo que se iniciará el PAMA.

m) Cuando se trate de medios de transporte en los que viajen los pasajeros.

En la LA se dispone que las autoridades aduaneras procederán al embargo de las mercancías no declaradas por el pasajero así como del medio de transporte en el que viajen los pasajeros; sólo tratándose de vehículos de uso particular y tratándose de servicio público cuando se trate de un uso exclusivo al pasajero que omitió declarar.

- n) Cuando se detecten mercancías no declaradas o excedentes en más de un 10% del valor total declarado.

Sucede en ocasiones que el proveedor en el extranjero coloca en el embarque mercancías para repuesto o adicionales y generalmente factura una cantidad menor a la que realmente embarca.

De esta forma, llega mercancía excedente definida como "aquella mercancía que llega de más, que tiene la misma naturaleza que la mercancía que ha sido declarada en la factura comercial y en consecuencia en el pedimento de importación".<sup>53</sup> Y si durante la práctica del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o una verificación de mercancías en transporte, se encontraran mercancías excedentes que representen más del 10% del valor total expresado en la documentación aduanera que ampare a las mismas, se considerará causal de embargo precautorio.

- o) Cuando se introduzcan vehículos de carga al recinto fiscal sin el pedimento correspondiente para realizar el despacho de las mismas.

De conformidad con el Artículo 14 de la LA, un recinto fiscal es aquel lugar donde las autoridades aduaneras realizan indistintamente las funciones de manejo de mercancías que provienen del extranjero para su importación o del territorio nacional para su exportación, asimismo es el lugar donde se realiza el almacenamiento de dichas mercancías en tanto son sometidas a un régimen aduanero; se custodia la integridad de estas mercancías y la autoridad lleva a cabo su actividad de fiscalización, además de realizarse el despacho aduanero.

---

<sup>53</sup> HERNÁNDEZ DE LA CRUZ, Arturo. Op. Cit. Pág 72

No procederá el embargo del medio de transporte, siempre que se encuentre legalmente en el país, se presente la carta porte al momento del acto de comprobación y se deposite la mercancía en el recinto fiscal.

p) Cuando el nombre o domicilio fiscal de proveedor o importador sea falso o inexistente.

Es importante señalar que para proceder el embargo precautorio de mercancías durante la practica de reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o de la verificación en transporte, la LA establece que se requiere que la orden sea emitida por parte del Administrador General de Aduanas o por el Administrador Central de Investigación Aduanera.

q) Cuando en el domicilio fiscal señalado en factura o pedimento no se pueda localizar al proveedor.

En el momento que la autoridad aduanera tenga conocimiento de que en el domicilio fiscal señalado en el pedimento o en la factura comercial no se puede localizar al proveedor porque no exista la calle, número, colonia o población, se presumirá que se incurre en falsedad de declaraciones y no se le dará validez a dicho documento procediendo la autoridad a realizar el embargo precautorio a través de orden emitida por parte del Administrador General de Aduanas o por el Administrador Central de Investigación Aduanera.

r) Cuando la factura sea falsa.

Una factura puede calificarse como falsa cuando el nombre del exportador no exista o no sea verdadero, cuando sea inexacto o cuando ostente datos que no son 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 a cabo.

s) Cuando el valor declarado sea inferior en un 50% o más al valor de mercancías idénticas o similares determinado conforme a los Artículos 72 y 73 de la LA.

El método de valor de transacción de mercancías idénticas se aplica utilizando datos verídicos y comprobables de mercancías que sean iguales en todo a las que se tiene que valorar; en caso de no poder ser así, se utilizará el método de transacción de mercancías similares, el cual se aplica con base en datos objetivos y cuantificables que tenga en su poder la autoridad aduanera.

Al igual que en apartado anterior, se requerirá una orden emitida por el Administrador General de Aduanas o el Administrador Central de Investigación Aduanera para que proceda el embargo precautorio durante el reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o verificación en transporte.

### 3.6.5 Embargo de Dinero, Cheques, Armas o Drogas.

El embargo de cantidades en efectivo, en cheques nacionales o extranjeros, ordenes de pago o cualquier otro documento por cobrar o una combinación de estos, así como de armas y drogas, tienen un procedimiento con ciertas reglas especiales que las aduanas deberán observar, acorde al pensamiento del maestro Trejo Vargas, éstas reglas se fundamentan en los siguientes ordenamientos jurídicos:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Artículos 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 y 102.
- Ley Aduanera Artículos 1, 9, 44, 50, 144 fracciones III, VI, IX, XI y XXX, 151, 152, 184 fracción VIII, 185 fracción VII, 186 fracción XIII en relación con el 187 fracción V.
- Código Fiscal de la Federación Artículo 31 y 105 último párrafo.
- Código Federal de Procedimientos Penales Artículo 181.
- Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados Artículo 22.
- Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos Artículos 8, 11 y 63.
- Ley General de Salud Artículos 235, 237, 240, 241, 247, 248, 291 y 295.
- Ley Orgánica de Nacional Financiera Artículo 7.
- Reglamento de las Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos Artículo 92.

- Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior 1.2.1, 2.1.2 y 2.1.3.

Conforme al Artículo 9 de la LA las autoridades aduaneras podrán ordenar y practicar en forma cautelar en términos del CFF y conforme a la normatividad legalmente expedida aplicable, las cantidades en efectivo, en cheques nacionales o extranjeros, órdenes de pago o cualquier otro documento por cobrar o una combinación de ellos superiores al equivalente en la moneda(s) de que se trate, a diez mil dólares de los EUA siempre que se omita declararlas a las autoridades aduaneras al entrar y salir del territorio nacional.

### 3.6.6 Sustanciación del PAMA.

Una vez que la autoridad aduanera ha determinado las presuntas irregularidades que cometen infracciones consideradas graves a la LA y se está en un supuesto de embargo precautorio de mercancías de comercio exterior y de los medios en que se transporten; y como consecuencia se ha iniciado el PAMA mediante el acta de inicio de dicho procedimiento y se ha notificado al interesado, dará comienzo el periodo de pruebas y alegatos.

El afectado deberá ofrecer por escrito las pruebas y alegatos que a su derecho convenga ante la autoridad aduanera que hubiera levantado dicha Acta dentro de los 10 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de ésta, cabe destacar que el cómputo del mencionado plazo en términos del Artículo 12 del CFF, no considera los sábados, domingos, ni días considerados como inhábiles; surtiendo sus efectos al día siguiente en que se notifique. El ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas se realizará conforme a lo dispuesto por los Artículos 123 y 130 del CFF.

- a) Efectos de las pruebas.

Cuando el interesado presente pruebas documentales que acrediten la legal estancia o tenencia de las mercancías en el país, desvirtúen los supuestos objeto de embargo precautorio o acrediten que el valor declarado fue determinado correctamente; la autoridad que levantó el Acta de inicio del PAMA dictará de inmediato la resolución y en caso de existir mercancías embargadas se ordenará su devolución.

Resalta el hecho de que la autoridad aduanera en el PAMA, se abstendrá de analizar cualquier otra irregularidad o infracción no prevista por la LA, tales como el robo, contrabando, posesión o acopio de armas. Sin embargo, en estos casos dicha autoridad seguirá la normatividad aplicable para realizar la denuncia o querrela y pondrá a disposición de las autoridades respectivas o del Ministerio Público de la Federación, tanto al presunto inculpado como a los elementos, mercancías prohibidas o instrumento objeto de ilícitos.

b) Plazo para resolver.

El Artículo 153 de la multicitada LA establece dos supuestos:

- Cuando el interesado no presente las pruebas o éstas no desvirtúen los supuestos por los cuales se embargó precautoriamente la mercancía, las autoridades aduaneras dictarán 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 PAMA.
- Si 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 proceden, en un plazo que no excederá de cuatro meses a partir de la fecha en que se levantó el acta de inicio.

El plazo de los cuatro meses para que se dicte dentro del mismo la resolución, se contará a partir de la fecha en que se levantó el Acta de inicio, es decir, cuando fue

debidamente notificada, independientemente del momento en que la notificación haya surtido efectos. Si la autoridad no emite la resolución definitiva en el término de cuatro meses, invariablemente el Acta de inicio y las demás actuaciones por ministerio de ley quedarán sin efectos ya que existe una caducidad de instancia.

c) Emisión del documento con el que se pone fin al PAMA.

Se le pone fin con la emisión de un documento oficial dictado y firmado por la autoridad aduanera competente, llamado resolución o liquidación. El mencionado documento contendrá elementos que lo hagan válido, como son el número de oficio, la firma de la autoridad competente y la alusión al número de acta con el que se dio inicio al procedimiento.

Será notificado por la propia autoridad aduanera que instruyó el procedimiento en caso de que fuese absolutorio, en caso contrario, corresponderá enviarlo a la autoridad que el RISAT establece como competente.

### 3.6.7 Mercancías Excedentes o No Declaradas.

La LA señala que tratándose de mercancías excedentes o no declaradas embargadas a maquiladoras y empresas con programa de exportación autorizados por la Secretaría de Economía; si dentro de los 10 días siguientes a la notificación del Acta de inicio del PAMA, el interesado presenta escrito en el que manifieste su consentimiento con el contenido del acta (allanamiento), la autoridad aduanera podrá emitir la resolución definitiva en la que determine las contribuciones y cuotas compensatorias omitidas y las sanciones que procedan.

En este caso el afectado contará con un plazo de 5 días a partir de que surta efectos la notificación de la resolución para que acredite el pago de las contribuciones, accesorios y multas correspondientes y en su caso, el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias; procediendo la autoridad a la devolución de las mercancías embargadas. En este supuesto, conforme al Artículo 199 fracción IV de la LA, dichas empresas podrán beneficiarse con la reducción de las multas en un 50%, no siendo necesario modificar la resolución definitiva.

### 3.6.8 Embargo Precautorio en Visitas Domiciliarias.

El CFF establece que las autoridades fiscales a fin de comprobar que los contribuyentes, sus responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, han cumplido con las disposiciones fiscales y en su caso, determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales; y para proporcionar información a otras autoridades fiscales estarán facultados para actos como la práctica de visitas domiciliarias a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados; y revisar su contabilidad, bienes y mercancías.

También establece que podrán practicar visitas domiciliarias a los contribuyentes, a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, para solicitar la exhibición de los comprobantes que amparen la legal propiedad o posesión de las mercancías.

Para efecto de realizar esta facultad de comprobación la autoridad que la practique deberá llevar consigo una orden de visita por escrito que señale la autoridad que la emite, fundar y motivar el propósito que persigue y ostentar la firma del funcionario competente que la suscribe y el nombre o los nombres de las personas a las que se dirige o en caso de que ignoren tales datos, deberán colocarse datos suficientes que permitan la identificación de la persona o personas que deban atenderla. Igualmente importante es señalar el lugar o lugares donde debe efectuarse la visita, los nombres de las personas que pueden actuar ante el visitado.

En los casos en que la autoridad practicante de la visita domiciliaria llegue al lugar o lugares donde ésta deba practicarse y descubra bienes o mercancías cuya importación, tenencia, producción, explotación, captura o transporte deba ser manifestada a las autoridades fiscales y no se hubiere cumplido con la obligación respectiva; los visitadores procederán al aseguramiento de dichas mercancías o bienes.

Los visitados, representantes legales 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 a 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 cotejo con sus originales, se certifiquen y sean anexados a las actas finales o parciales que se levanten dentro de la misma.

De igual manera, deberán permitir que se realice 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. De toda la visita domiciliaria se levantará un acta en la que se harán constar en forma circunstanciada los hechos y omisiones que se hubieren conocido por los visitadores. Las actas hacen prueba de la existencia de estos.

El Artículo 155 de la LA dispone un procedimiento específico para el PAMA en caso de un acto de fiscalización fuera del despacho aduanero (como la visita domiciliaria), en el cual si la autoridad encuentra mercancía de la cual el contribuyente no puede demostrar la legal estancia o tenencia, los visitadores procederán a efectuar el embargo precautorio conforme a lo previsto por el numeral 151 y cumpliendo las formalidades contenidas en el Artículo 150 de la misma Ley Aduanera.

El acta de embargo precautorio 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 que sean embargadas precautoriamente. El visitado contará con un plazo de 10 días para acreditar la legal estancia en el país de las mercancías embargadas y ofrecerá pruebas dentro del mismo plazo.

El ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas se hará de conformidad con los Artículos 123 y 130 del CFF. De esta suerte, los documentos para acreditar la legal estancia de las mercancías son:

- Pedimentos.
- Facturas.
- Notas de venta emitida por autoridad fiscal.
- Cualquier otro conforme al Artículo 146 de la LA.

Desahogadas las pruebas, la autoridad dictará la resolución en un plazo que no excederá de 4 meses a partir de la fecha en que se efectúe el embargo; en caso de ameritarlo determinará las contribuciones y cuotas compensatorias omitidas e impondrá las sanciones que procedieren. En los casos de visita domiciliaria no serán aplicables las disposiciones de los artículos 152 y 153 de la LA.

### **3.7 Sustitución de Mercancías Embargadas.**

Las reglas de sustitución de embargo aplicables si fuere procedente, se encuentran contempladas en el Artículo 154 de la LA.

- a) El embargo podrá ser sustituido por las garantías que establece el Artículo 141 del CFF, excepto en los supuestos en los que las mercancías pasan a propiedad del Fisco Federal en términos del Artículo 183-A de la LA.
- b) Cuando le pedimento sea inferior en un 50% o más al valor de transacción de mercancías idénticas o similares; éste solo podrá ser sustituido mediante depósito efectuado en las cuentas aduaneras de garantía.
- c) Cuando las mercancías embargadas no se encuentren sujetas a precios estimados, el embargo únicamente podrá ser sustituido por depósito efectuado en las cuentas aduaneras de garantía por un monto igual a las contribuciones y cuotas compensatorias que se causarían por la diferencia entre el valor declarado y el valor de transacción de las mercancías idénticas o similares determinado.
- d) 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 PAMA, podrá autorizarse la sustitución del embargo.

### **3.8 Medios de Impugnación.**

#### **3.8.1 Los Medios de Impugnación.**

Se entienden como "aquellos instrumentos de naturaleza jurídica administrativa o judicial, establecidos en las leyes a favor de los particulares con el fin de corregir, modificar, revocar o anular los actos o resoluciones emitidos por las autoridades aduaneras, porque se considera que

adolecen de deficiencias o errores que trascienden en la ilegalidad o de injusticia, que lesionan los intereses de quien los promueve.”<sup>54</sup> Por lo tanto, dentro del Sistema Aduanero Mexicano el particular cuenta medios de defensa para hacer valer sus derechos ante la misma autoridad aduanera u otras instancias, tales como el recurso de revocación, la revisión administrativa, el juicio contencioso administrativo y el juicio de amparo directo e indirecto.

### 3.8.2 El Recurso de Revocación.

La Ley dispone que es optativo, refiriéndose a que el interesado puede recurrir indistintamente a éste recurso o al juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA). Ambos recursos son excluyentes uno del otro.

El recurso de revocación procede conforme a los Artículos 203 de la LA y 117 del CFF en contra de:

- Las resoluciones definitivas dictadas por autoridades Fiscales Federales que:
  - a) Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos.
  - b) Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley.
  - c) Dicten las autoridades aduaneras.
  - d) Tratándose de cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal salvo las que no puedan impugnarse de acuerdo a lo establecido en los Artículos 33-A, 36 y 74 del CFF.
  
- Los actos de autoridades Fiscales Federales que:
  - a) Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que estos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la autoridad ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización (Artículo 21 CFF).
  - b) Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la Ley.
  - c) Afecten el interés jurídico de terceros (Artículo 128 CFF).
  - d) Determinen el valor de los bienes embargados (Artículo 175 CFF).

<sup>54</sup> TREJO VARGAS Pedro, Op. Cit. Pág 369.

- Igualmente será procedente por un tercero tratándose de bienes embargados por la SHCP, cuando afirme y compruebe ser propietario de los bienes o negociaciones, o titular de los derechos embargados. La finalidad es que el recurso funcione como una tercería excluyente de dominio a fin de que el Fisco libere al tercero sus bienes por ser ajeno al crédito reclamado por la SHCP. Podrá hacerse valer en cualquier tiempo antes de que se finque el remate, se enajenen fuera de remate o se adjudiquen los bienes a favor del Fisco Federal (Artículo 128 CFF).
- De la misma forma, procederá cuando lo interponga un tercero que alegue tener derecho de prelación a fin de que los créditos a su favor se cubran preferentemente a los que tienen derechos las autoridades Fiscales Federales.

El CFF señala que la presentación de los recursos administrativos será en la forma oficial aprobada por la SHCP aunque en la práctica las promociones de interposición del recurso de revocación se tramitan ante las autoridades fiscales de acuerdo a los requisitos del Artículo 18 del mismo ordenamiento. Adicionalmente el escrito de presentación del recurso señalará conforme al Artículo 122 del CFF la resolución o el acto que se impugna (elementos de identificación como autoridad que lo emite y fecha de expedición), los agravios que cause el acto o resolución impugnado y las pruebas y hechos controvertidos.

La documentación que el promovente deberá acompañar a su escrito de interposición del recurso se establece en el numeral 123 del CFF. Cabe recordar que en materia fiscal y aduanera no se admite la gestión de negocios en ningún trámite administrativo (Artículo 19 CFF) por lo que la autoridad aduanera no podrá dar trámite a ninguna petición que no sea realizada directamente por el propio interesado o por su representante legalmente autorizado.

Cuando se presente un recurso a nombre de otro o de una persona moral se acompañará la documentación que acredite la personalidad del promovente, la cual deberá ser otorgada a más tardar en la fecha de presentación de la promoción. La interposición del recurso se hará conforme a lo dispuesto por el Artículo 120 del CFF presentándose ante la autoridad competente de acuerdo al domicilio fiscal del

---

contribuyente o ante la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro de los 45 días hábiles siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación del acto o resolución impugnada. Se tendrá como fecha de presentación aquella en que el escrito de interposición sea recibido por la autoridad a la que va dirigido; se atenderá a la fecha que aparezca en el sello de recibido por la oficina de partes.

Por lo que respecta a las pruebas en los recursos administrativos; el Artículo 130 del CFF dispone que se aceptan toda clase de pruebas excepto la testimonial y la confesional a cargo de la autoridad mediante absolución de posiciones. Asimismo, se considera que hacen prueba plena la confesión expresa del recurrente, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario y los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos (se consideran hechas tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado).

El Artículo 133 del CFF contiene los posibles efectos que una resolución final emitida por la autoridad administrativa tendrá respecto de la esfera jurídica del recurrente, así, podrá "desecharlo por improcedente, confirmar el acto impugnado, mandar reponer el procedimiento administrativo, ordenar que se emita una nueva resolución fiscal, dejar sin efecto en forma absoluta o relativa el acto discutido, modificar su contenido o sobreseer".<sup>55</sup>

Destacamos el hecho de que el efecto de la resolución impugnada, se suspenderá hasta que se dicte la sentencia que ponga fin a la controversia. Los plazos para el cumplimiento de la resolución, empezarán a correr a partir del día hábil siguiente a aquel en que haya quedado firme la resolución para la autoridad obligada a cumplirla. De acuerdo al último párrafo del Artículo 133 del CFF si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de la fecha en que dicha resolución se encuentre firme.

### 3.8.3 La Revisión Administrativa.

Conocida también como recurso de reconsideración ante las autoridades fiscales, tiene su fundamento en el numeral 36 tercer párrafo del CFF; el cual faculta a estas autoridades para que en forma totalmente discrecional y sin estar obligadas, puedan

---

<sup>55</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Derecho Fiscal Mexicano, Porrúa, México, 1999. Pág 555.

revisar las resoluciones administrativas de carácter individual no favorables a los contribuyentes emitidas por sus subordinados jerárquicamente.

La autoridad fiscal o aduanera podrá por una sola vez modificar o revocar el acto impugnado en beneficio del contribuyente sin que la reconsideración constituya instancia, es decir, en caso de ser negativa la respuesta de la autoridad, no representará el nacimiento de un derecho para el contribuyente por lo que no podrá ser impugnada por ningún medio.

#### 3.8.4 El Juicio Contencioso Administrativo.

Conocido también como Juicio de Nulidad, es un medio de defensa que tienen los particulares afectados por una resolución emitida por alguna autoridad federal o local; en materia aduanera será alguna de las pertenecientes al SAT.

Se conceptúa como "el procedimiento jurídico donde una autoridad diversa a la autora de los actos que se impugnan, conoce y resuelve la legalidad de los actos de la misma"<sup>55</sup>

De esta suerte, para ejercerlo se deberá interponer la demanda respectiva ante el TFJFA dentro del término de 45 días siguientes a aquel en que haya surtido sus efectos la notificación de la resolución impugnada. El escrito de demanda cumplirá necesariamente con una serie de requisitos para su admisión y en consecuencia lograr el emplazamiento o notificación legal a la autoridad demandada.

El TFJFA vigila estrictamente que las partes (contribuyente y autoridad encargada de la defensa jurídica del asunto), cumplan con los requisitos que establece la ley para salvaguardar la igualdad jurídica en el juicio. Una vez integrados los autos del juicio de nulidad, se seguirán las etapas de procedimiento para que el TFJFA emita sentencia (anulando la resolución impugnada o reconociendo la validez de la misma) conforme a lo actuado y al acreditamiento de la pretensión legal reclamada en el juicio.

Las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular emitidas por las propias autoridades fiscales y aduaneras sólo podrán ser modificadas por el TFJFA mediante juicio de nulidad (Artículo 36 primer párrafo y 198 fracción II inciso b)

---

<sup>56</sup> HERNÁNDEZ DE LA CRUZ, Arturo. Op. Cit. Pág 141.

CFF). A este tipo de impugnación se le conoce como juicio de lesividad ya que se interpone porque las propias autoridades fiscales competentes consideran que la resolución favorable emitida, causa lesión al Fisco Federal o se emitió en contravención a las disposiciones aplicables vigentes.

### 3.8.5 El Juicio de Amparo.

Trueba Urbina considera al amparo como "una institución de carácter político, a través de la cual se obtiene la protección de la constitucionalidad y de la legalidad, como medio de mantener incólume la Constitución y resguardar las garantías que la misma establece, cuando éstas han sido o pretenden ser objeto de atentado por parte de las autoridades".<sup>57</sup>

De este modo, el amparo no es un recurso sino un juicio independiente con todas sus etapas de procedimiento en contra de una autoridad administrativa, legislativa o judicial que ordenó o implementó la ley o acto impugnado.

- Principios del juicio amparo.
  - a) Iniciativa de parte agraviada: El juicio no procede oficiosamente sino incitado por el quejoso.
  - b) Agravio personal y directo: Existencia de una afectación en la esfera jurídica del gobernado.
  - c) Relatividad: Sólo surte efectos en las personas que son parte en el juicio.
  - d) Definitividad: Agotamiento anterior de todos los recursos otorgados por la Ley para combatir el acto de autoridad.
  - e) Estricto derecho: El tribunal únicamente resolverá sobre la constitucionalidad del acto reclamado.
  - f) Prosecución judicial: Se consagra en el Artículo 107 primer párrafo de la CPEUM y consiste en la obligación por parte de la autoridad de amparo de sujetar la promoción, tramitación y resolución del juicio de amparo a los procedimientos y formas del orden jurídico respectivo.

---

<sup>57</sup> TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA Jorge. Nueva legislación de amparo reformada. Porrúa, México, 1998. Pág 514.

- Partes en el juicio de amparo.
  - a) El quejoso o agraviado: Es el promovente (persona física o moral) que impugne un acto de autoridad violatorio de sus garantías constitucionales con el objeto de que se le restituya el goce de las mismas.
  - b) Autoridad responsable: Aquella que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o acto reclamado.
  - c) Tercero perjudicado: Es aquel que tiene interés semejante en la subsistencia del acto reclamado a los de la autoridad, pues pretende se declare la constitucionalidad o sobreseimiento de los actos reclamados en el amparo.
  - d) Ministerio Público de la Federación: Es el representante social en toda controversia que se suscite en materia de violación de garantías, sin embargo, éste tendrá la facultad de decidir si interviene o no según estime si el caso afecta o no el interés público.

#### 3.8.5.1 Amparo Directo.

El doctrinario González Cosío precisa que el amparo directo "es aquel del cual conocen en única instancia la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiado de Circuito en jurisdicción originaria."<sup>58</sup> Procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que cometida durante el procedimiento afecte las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones ya mencionados. Cabe destacar que siempre que se hable de este tipo de amparo, debe existir un juicio previo seguido en jurisdicción ordinaria.

La demanda de amparo se presenta por conducto de la autoridad responsable la cual turnará al Tribunal Colegiado de Circuito, mismo que en caso de no encontrar motivos de improcedencia o defectos de la demanda, la admitirá y mandará notificar a las partes el acuerdo respectivo. No hay audiencia con discusión pública y el presidente del TCC turnará el asunto a un magistrado para su estudio, éste redactará un proyecto de sentencia, misma que se decidirá por unanimidad o por mayoría de votos.

<sup>58</sup> GONZÁLEZ COSÍO, Arturo. El Juicio de Amparo. Porrúa, México, 2001. Pág. 192

### 3.8.5.2 Amparo Indirecto.

Es el proceso constitucional que se promueve, tramita y resuelve por un Juez de Distrito, un Tribunal Unitario de Circuito o por el superior jerárquico de un tribunal que haya cometido una violación en los casos que expresamente la Ley de Amparo lo permite. Se le conoce con la denominación de biinstancial porque puede tramitarse en dos instancias toda vez que la sentencia que se dicta en el juicio admite siempre recurso de revisión, el cual se tramitará en segunda instancia.

Al admitirse se dará vista al Ministerio Público (MP) de la Federación, se fijará fecha y hora para celebrar la Audiencia constitucional y se solicitará el informe justificado a la autoridad responsable.

Si existiese peligro de consumación del acto reclamado podrá abrirse por cuerda separada el incidente de suspensión y en su caso se concederá la suspensión provisional del acto. Dicho incidente no afectará al juicio en lo principal ya que éste último seguirá substanciándose para continuar la Audiencia constitucional y por último la sentencia.

Procede contra leyes (federales o locales), reglamentos (federales y locales), tratados o acuerdos internacionales, decretos y acuerdos de observancia general, contra actos de autoridad administrativas, de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo dentro o después del juicio; o contra leyes o actos de la autoridad federal o local en los que se excedan de su órbita competencial invadiendo esferas que no les corresponde violando las garantías individuales de los gobernados y en contra de resoluciones del MP que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal.

En materia fiscal y aduanera, la última opción es la defensa constitucional en contra de la resolución dictada en el juicio contencioso administrativo. Como resultado, la resolución del TFJFA puede ser revocada o modificada por un Juez Federal o dicho Juez puede ordenar que el TFJFA emita una nueva resolución en la cual no viole las garantías constitucionales.

#### 4-. ANÁLISIS DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA VISITA DOMICILIARIA EN EL PAMA.

(Propuesta de reforma a la figura de la visita domiciliaria en relación con el embargo precautorio de mercancías y la documentación a revisar en materia de comercio exterior).

##### 4.1 Reflexión del texto vigente del Artículo 16 Constitucional.

###### 4.1.1 Texto actual.

Dado que la presente investigación gravita en torno a los actos de molestia que efectúa la autoridad administrativa aduanera en perjuicio del contribuyente, resulta prudente hacer las observaciones pertinentes al texto vigente del Artículo 16 Constitucional, en virtud de que dicho numeral regula el acto de molestia de autoridad, disponiendo las formalidades que deberá respetar toda autoridad que pretenda afectar la esfera particular del gobernado; así, tenemos que la CPEUM señala en su "Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. . .

**. . . La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han cumplido las disposiciones fiscales sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos. . ."**<sup>59</sup>

Se desprende de dicho texto, que las visitas domiciliarias que tengan como objeto verificar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, cumplirán los requisitos o formalidades siguientes:

1. La necesidad de mandamiento escrito en el que se funde y motive la causa legal del procedimiento.

---

<sup>59</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. La exigencia de que se acredite la competencia de en la autoridad emisora del mandamiento en la orden que por escrito se haya expedido.

Lo antes expuesto, Aalude a que dentro entre del conjunto de facultades de comprobación que legitimamente pueda realizar la autoridad, se encuentre precisamente aquella que la autoriza a producir actos de molestia a los particulares, tal como la intromisión en la privacidad individual para comprobar el acatamiento a las disposiciones fiscales y aduaneras.

Cabe hacer énfasis en lo externado por el maestro Burgoa en relación a que originalmente se consideró que este precepto se refería a las autoridades simplemente ejecutoras, pero en virtud de la amplísima connotación que tiene el concepto de actos que ocasionan alguna molestia al individuo en su persona , familia y bienes enumerados en dicho artículo, ha llegado a interpretarse en el sentido de que abarca prácticamente a todos los actos de autoridad que afectan al particular en alguna forma, incluyendo, por tanto, los de las autoridades ordenadoras.

En este orden de ideas, se evidencia que la orden de visita girada para realizar la verificación física y documental del cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras respecto a la legal tenencia o estancia en el país de mercancías de comercio exterior de procedencia extranjera, así como el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, la información declarada en la documentación aduanera referente al nombre o domicilio fiscal del proveedor o importador, en orden de corroborar que dichos documentos no sean falsos, etcétera; así como cualquier otra información que deberá constar en la misma, constituye un acto de molestia, el cual, conforme al numeral 16 de la CPEUM se llevará a cabo cumpliendo las formalidades que el máximo ordenamiento señala.

Resulta oportuno insistir en que la visita domiciliaria en materia de comercio exterior da inicio con la notificación de la Orden de la práctica de la misma al propietario, poseedor o tenedor de las mercancías de procedencia extranjera ubicadas en el domicilio que se visita. Asimismo, en el contenido se precisará el objeto de la visita y el nombre y adscripción de los visitantes quienes podrán actuar conjunta o separadamente.

Por otro lado, la visita domiciliaria como una excepción al principio de la inviolabilidad del domicilio, no implica que la garantía deje de ser fundamental sino que la esfera de privacidad que representa en este caso el domicilio, debe ceder ante el interés general más importante que es el cumplimiento de las obligaciones por parte de la colectividad ya que en caso contrario se afectaría el bienestar general de la misma.

#### 4.1.2 Principios Constitucionales en Materia Tributaria.

Toda vez que la finalidad de la visita domiciliaria en materia de Comercio Exterior practicada por las autoridades aduaneras en ejercicio de sus facultades de comprobación es inspeccionar, vigilar y comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras a que están obligados los contribuyentes y/o responsables solidarios; favorece plasmar sucintamente los principios constitucionales de carácter tributario ya que como bien es sabido, se aplica supletoriamente el Código Fiscal de la Federación a la Ley Aduanera.

##### 4.1.2.1 De Legalidad Tributaria.

Enuncia que sólo mediante ley han de establecerse los tributos, lo que significa que el acto de creación de estos constituye una potestad que en exclusiva corresponde en el orden federal al Congreso de la Unión y en al ámbito local a la legislatura de cada entidad federativa. El Artículo 131 de la CPEUM establece una excepción a este principio por cuanto a la gravación de mercancías que se importen o exporten, dichos impuestos al Comercio Exterior son mejor conocidos como aranceles.

##### 4.1.2.2 De Generalidad.

Dicho principio surgió para eliminar todo tipo de privilegios e inmunidades. Los hechos generadores de obligaciones tributarias son construidos considerando situaciones reveladoras de capacidad contributiva y comprensivas de la totalidad de los sujetos que las realizan, previendo que la obligación de contribuir para los gastos públicos surja respecto a todos los que las realizan.

En esta tesitura, resulta lógico que la autoridad ejerza sus facultades de comprobación a fin de que todo miembro de la sociedad que se encuentre en el supuesto de contribuir, lo haga y en caso contrario se le sancione por haber omitido el pago de los respectivos aranceles e impuestos al Comercio Exterior a fin de resarcir la afectación realizada al Fisco Federal y en consecuencia se evite un perjuicio mayor la sociedad.

#### 4.1.2.3 De Capacidad Contributiva.

Los tributos para ser proporcionales han de ser impuestos atendiendo al criterio de capacidad contributiva, la cual se entiende como la potencialidad real de contribuir a los Gastos Públicos; ningún otro criterio se utilizará para financiarlos mediante el pago de tributos. Así, la carga tributaria que detente un contribuyente será acorde a dicha capacidad.

Ahora bien, en la medida que a servicios iguales correspondan actuaciones desiguales, existirá la prueba de no cumplirse la proporcionalidad que entraña el referido principio, por lo tanto, si algunos importadores o exportadores en su caso, incumplen la obligación que tienen de pagar los impuestos, cuotas compensatorias y los aranceles respectivos, trasgreden el mecanismo de tributación y en consecuencia la ley.

#### 4.1.2.4 De Igualdad.

Implica que a los iguales ha de darse idéntico trato y a los desiguales, trato desigual. Si bien es derecho de todos los gobernados recibir el mismo trato que quienes se encuentran en similar situación de hecho, también lo es que si algún contribuyente está obligado a tributar y no lo hace, deberá recibir el trato que todo aquel que infringió la ley tuvo, es decir, si alguna persona física o moral se dedica a realizar operaciones de Comercio Exterior y omite dar cumplimiento a sus obligaciones tributarias, recibirá las mismas sanciones que aquella que anteriormente se encontró en el mismo supuesto, tal y como puede ser el embargo precautorio dentro de un PAMA o la retención de mercancías de Comercio Exterior practicados en ejercicio de las facultades de comprobación por parte de la autoridad aduanera.

#### 4.1.2.5 De Destino para Financiar el Gasto Público.

El referido principio, arguye a que la obligación de contribuir se vincula al destino de los recursos entendido como parte del presupuesto de egresos; reviste gran importancia este hecho, ya que el objetivo por parte del Gobierno Federal al imponer contribuciones y aprovechamientos al comercio exterior es hacer el correcto recaudo tributario para posteriormente redistribuirlo en servicios a la sociedad en el siguiente periodo anual. De este modo, resulta evidente que aquellos sujetos o sociedades que introduzcan mercancía de procedencia extranjera al territorio nacional y no acrediten su legal estancia mediante el pago respectivo de los impuestos al Comercio Exterior, cometen una agresión a la sociedad nacional por lo que son merecedores de las sanciones contempladas en la legislación aduanera.

Sabemos que aquel contribuyente que las autoridades fiscales investiguen con el objeto de verificar el cumplimiento de sus obligaciones de índole fiscal y aduanera, podría solicitar la protección de la justicia federal en contra del oficio que contenga la orden de visita domiciliaria emitido por parte de la autoridad aduanera al ejercer sus facultades argumentando que el mismo, va dirigido al propietario poseedor o tenedor de la mercancía; en contravención a lo dispuesto por el CFF de aplicación supletoria a la Ley Aduanera, mismo que prevé que la orden de visita domiciliaria deberá expedirse con la necesaria individualización del sujeto pasivo de la visita; aunque posteriormente se seguirá explicando esta propuesta, adelantamos que si en materia de Comercio Exterior se realizaran así las visitas domiciliarias, la autoridad estaría imposibilitada de determinar quien es el contribuyente objeto de verificación dado que lo que se audita en todo caso es la legal estancia de las mercancías y el hecho de que éstas estén depositadas en una bodega o domicilio específico, no significa que le pertenezcan al dueño del inmueble o quien tiene los derechos de uso y disfrute del mismo.

#### 4.1.3 Elementos Constitucionales a Considerar en la Visita Domiciliaria en Materia de Comercio Exterior.

En el presente apartado retomaremos lo antes plasmado para exponer los principios contenidos en los Artículos 14 y 16 de la CPEUM que en caso de ser vulnerados, nos posibilitan para solicitar la Protección de la Justicia Federal.

##### a) Garantía de irretroactividad de la ley.

Consagrada en el numeral 14 de la CPEUM. Como bien es sabido, la retroactividad existe cuando se aplica una norma jurídica a hechos, actos o situaciones producidos con anterioridad al momento en que aquella entra en vigor. Dicha garantía significa que en ningún caso puede castigarse la violación de una disposición administrativa, fiscal o aduanera, “aplicando la sanción que establezca una ley expedida con posterioridad al hecho o que bien que no puede considerarse como infracción el hecho u omisión que no estaba tipificado como tal en la ley vigente en el momento en que se realizó, sino en un ordenamiento posterior”.<sup>60</sup>

##### b) Garantía de audiencia.

Prevista también en el numeral 14 de la CPEUM. Establece que las autoridades administrativas fiscales o aduaneras, no pueden privar a persona alguna de sus derechos sin previa audiencia, esto es, sin seguir un procedimiento en el que el afectado tenga derecho de presentar sus defensas y pruebas, y en el que se respeten ciertas formalidades esenciales como que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, del contenido de la cuestión que va a debatirse y de las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada y que se le de oportunidad de presentar sus defensas.

Que se organice un sistema de comprobación en forma tal que quien sostenga una cosa la demuestre y lo mismo para la otra parte. Que cuando se agote la tramitación se de oportunidad a los interesados para presentar alegaciones.

---

<sup>60</sup> LOMELÍ CERREZO, Margarita. Derecho Fiscal Represivo. 3ª edición, Porrúa, México, 1998. Pág.54

Y que el procedimiento concluya con una resolución que decida las cuestiones debatidas y fije la forma de cumplirse.

Por lo que respecta al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, el requisito constitucional se cumple cuando se controvierte la legalidad de la sanción después de haber sido impuesta, (sin que esto implique que dicha garantía se respeta hasta después de emitida una sanción en contra del contribuyente por motivo de la resolución el PAMA), ya que es hasta ese momento en que se da al sancionado la oportunidad de ser oído respecto de sus defensas; el interesado cuenta con un plazo de diez días hábiles para que manifieste lo que a su derecho convenga, así como para que ofrezca o presente las pruebas que sustenten sus alegatos. El ofrecimiento de pruebas y alegatos se hará ante la Aduana que levante el procedimiento respectivo o ante la autoridad que de inicio al mismo.

Por cuanto a la materia fiscal (la cual está estrechamente vinculada a nuestro tema), no es necesario que la garantía de audiencia sea previa, ya que “el impuesto es una prestación unilateral y obligatoria y la audiencia que se puede otorgar a los causantes es siempre posterior a la aplicación del impuesto, que es cuando existe la posibilidad de que los interesados impugnen ante las propias autoridades el monto y cobro correspondiente. Basta que la ley otorgue a los causantes el derecho a combatir la fijación del gravamen, una vez que ha sido determinado para que en materia hacendaria se cumpla con el derecho fundamental de audiencia consagrado en el Artículo 14 constitucional...”<sup>61</sup>

c) Garantía de legalidad.

Misma que también se encuentra en el Artículo 14 de la CPEUM y consiste primordialmente en que para la privación de cualquier derecho de un individuo, debe seguirse un procedimiento que reúna los requisitos mencionados previamente en la garantía de audiencia y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. Tratándose de sanciones administrativas por infracciones fiscales o aduaneras, no puede constitucionalmente imponerse dichas penas por analogía ni por mayoría de razón. Se refuerza la presente idea por el Artículo 5 primer párrafo del CFF que establece que “las disposiciones fiscales que establezcan... son de aplicación estricta”.

---

<sup>61</sup> Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Tesis de ejecutorias 1917-1985, Primera Parte, pág. 27).

d) Garantía de forma escrita, competencia, fundamento y motivación.

Contenidas en el Artículo 16 primera parte de la CPEUM, mismas que robustecen la garantía de legalidad de los actos de autoridad antedicha, pues el objeto que se persigue con dichas prevenciones es asegurar que los actos de autoridad que afecten a los particulares se realicen en la forma y condiciones previstas por la Ley.

Ahora bien, las visitas domiciliarias en materia de Comercio Exterior practicadas por la autoridad aduanera en ejercicio de sus facultades de comprobación se realizan en el domicilio fiscal u otro señalado por el contribuyente, tales como bodegas, almacenes, oficinas; teniendo como finalidad inspeccionar, vigilar y comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras a que están obligados los contribuyentes y/o responsables solidarios, así, el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación señala los requisitos mínimos que deben contener los actos administrativos emitidos por las autoridades administrativas en esfera de su competencia en materia fiscal y aduanera, los cuales deben ser conocidos por los particulares mediante una notificación, la cual de acuerdo a la fracción I del antedicho numeral constará por escrito.

Complementariamente, el artículo 46 de dicho Código indica que tratándose de visitas domiciliarias, las autoridades fiscales o aduaneras están obligadas a hacer constar por escrito en acta circunstanciada los hechos u omisiones que se hubieren conocido por los visitantes, de este modo observamos que la presente garantía de forma escrita, está tutelada por los ordenamientos aplicables a la visita domiciliaria en materia de Comercio Exterior.

Por cuanto a la competencia, tengamos presente que consiste en que la autoridad que emita la orden de visita estampando su firma, la tenga al dictar dicha orden, es decir, que entre el conjunto de facultades que legítimamente pueda realizar se encuentre precisamente aquella que la autoriza a producir actos de molestia a los particulares consistentes en la intromisión estatal en la privacidad del contribuyente para la comprobación del cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras.

De acuerdo a lo estudiado en el capítulo 2 del presente estudio, rememoremos la transmisión de facultades que existe del Poder Ejecutivo Federal a la Administración Pública Centralizada, la cual a su vez mediante la SHCP delega funciones al SAT. Asimismo el Reglamento Interior del SAT establece los asuntos que competen a la Administración General de Aduanas.

Las facultades en materia aduanera del Ejecutivo Federal están enumeradas en el Artículo 143 de la Ley Aduanera; los asuntos que despacha la SHCP están contemplados en el Artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y entre sus atribuciones conferidas por el CFF están las facultades de verificación y comprobación tal como lo es la realización de visitas domiciliarias, figura regulada por los numerales 43 al 47 del mencionado ordenamiento jurídico. Además, sus facultades en la Ley Aduanera están previstas en el Artículo 144.

Por lo que respecta al SAT, su Ley Orgánica enuncia sus atribuciones entre las cuales tenemos la dirección de los servicios aduanales y la vigilancia del debido cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras y ejercer las facultades de comprobación previstas en las disposiciones respectivas.

En cuanto a las facultades de la Administración General de Aduanas (AGA) y de las Aduanas, encontramos señaladas en el RISAT con mayor precisión las facultades específicas de la AGA; en dicho ordenamiento ubicamos las facultades aplicadas en la esfera de su competencia de cada una de estas autoridades. Se destaca el Artículo 29 del antedicho ordenamiento y más aún la fracción XXII que enuncia en su primera parte: Ordenar y practicar visitas domiciliarias... para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes...

El Artículo 31 del RISAT establece las facultades que ejercerán las aduanas de acuerdo a la circunscripción territorial que les corresponde, esto en relación con los Artículos 11 y 29 del mismo ordenamiento. Recapitulando lo anterior, tenemos que al emitirse un acto administrativo es obligación señalar la autoridad que lo emite, la cual deberá tener facultades para emitir el acto de molestia y ser competente, ya sea por materia, territorio, cuantía o grado.

"En armonía con los principios jurídicos que informan nuestro orden constitucional, la orden de la autoridad competente para practicar una visita domiciliaria con el objeto de comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales debe, como todo acto que provoque molestias en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones de un gobernado, tener un motivo justificante que encuentre apoyo en un precepto legal".<sup>62</sup>

Las visitas domiciliarias no se ordenan para indagar delitos o faltas en general, sino que requieren para su práctica que se parta de ciertos elementos de sospecha fundada. La garantía de fundamentación y motivación obliga a la autoridad a señalar con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que haya tenido en cuenta para la emisión de su acto, las cuales además deben encajar perfectamente en la hipótesis de la norma legal que cite su apoyo. La autoridad no parte del hecho de que haya sido violada la disposición fiscal o aduanera de que se trate.

## **4.2 Observaciones al Texto Vigente referente al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera en la Ley Aduanera.**

### **4.2.1 Acta de Inicio de Procedimiento Administrativo y Embargo Precautorio.**

El Artículo 150 de la Ley Aduanera señala que "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 dicha Ley, en la cual constarán:

- 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. Además de los requisitos contenidos en el numeral 38 del CFF.

---

<sup>62</sup> CARTAS SOSA, Rodolfo. Las Visitas Domiciliarias de Carácter Fiscal. Themis, México, 2001. Pág. 43

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

Dicha acta deberá señalar que el interesado cuenta con un **plazo de diez días hábiles**, contados a partir del día siguiente a aquel 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".<sup>63</sup>

Por lo que respecta a nuestra temática y enfocándonos exclusivamente a las Visitas Domiciliarias en Materia de Comercio Exterior practicadas por la autoridad aduanera en ejercicio de sus facultades de comprobación, sabemos que en la práctica los requisitos establecidos en el antedicho numeral son cumplidos por la autoridad aduanera desde el momento en que se hace la notificación de la Orden de la práctica de la misma al propietario, poseedor o tenedor de las mercancías de procedencia extranjera ubicadas en el domicilio que se visita, el cual podrá ser el domicilio fiscal u otro señalado por el contribuyente, tales como bodegas, almacenes u oficinas; teniendo como finalidad inspeccionar, vigilar y comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras a que están obligados los contribuyentes y/o responsables solidarios.

En el contenido de dicha Orden de práctica de la visita domiciliaria se precisará el objeto de la visita y el nombre y adscripción de los visitantes quienes podrán actuar conjunta o separadamente, los cuales previamente deberán identificarse mediante una Constancia de identificación expedida por el funcionario competente, ésta deberá contener la fotografía y firma del servidor público a quien se le expide, la vigencia de la misma; así como la solicitud a las autoridades civiles y militares de su apoyo para efectuar la visita domiciliaria, además, de los datos contenidos en el Artículo 38 del CFF.

Una vez que se han entendido los visitantes con el contribuyente, su representante legal u otra persona facultada para recibir dicha orden, se solicita la designación e identificación de testigos para posteriormente dar inicio con la inspección ocular de las mercancías de Comercio Exterior.

En caso de encontrarse anomalías o presuntas irregularidades (que constarán por escrito) al revisar la documentación por cuanto a la legal estancia o tenencia de mercancía de Comercio Exterior en el país; se levantará un Acta circunstanciada de hechos y podrá requerirse toda la información que se considere necesaria, dictarse medidas de apremio y proceder, si se ameritara, al embargo precautorio de mercancías de procedencia extranjera o solo a la determinación de contribuciones y aprovechamientos omitidos, así como determinar las posibles sanciones correspondientes.

Si se concluye que con dichas anomalías se cometen infracciones graves a la antedicha Ley y se incurre en un supuesto de embargo precautorio de mercancías y de los medios en que se transportan; la citada autoridad iniciará el PAMA mediante el acta de inicio del procedimiento. Destacamos que el inicio del PAMA procederá al darse alguno de los supuestos contenidos en el Artículo 151 de la Ley Aduanera; los cuales podrán determinarse en el reconocimiento aduanero, el segundo reconocimiento, la verificación de mercancías en transporte, en una visita domiciliaria, auditoría o en el ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras.

Siguiendo lo señalado por el numeral 150 de la LA, notamos que los visitantes deberán también asentar datos como la descripción, naturaleza y demás características de las mercancías que permita identificarlas de la mejor manera. Por lo que respecta a la toma de muestras de mercancías destacamos que en ocasiones la autoridad aduanera al momento de realizar la actuación, no logra identificar a la perfección la naturaleza exacta de las mercancías, razón por la que recurre a la toma de muestras de las mismas.

---

<sup>63</sup> Ley Aduanera.

Esta situación se especificará en el acta de inicio. El procedimiento que se seguirá es que primeramente se tomarán las muestras (idénticas) por triplicado siempre que sea posible; un tanto será para la autoridad aduanera que deba practicarle un análisis físico o químico para determinar la naturaleza de la misma.

Otro tanto será para la autoridad que haya tomado la muestra quien la tendrá en custodia hasta que la autoridad competente dictamine al respecto. La última quedará en poder del agente o apoderado aduanal quien igualmente la conservará hasta darse el dictamen correspondiente. Cada una de las muestras se colocará en un recipiente cerrado, los cuales al momento de sellarse serán firmados por las personas que intervienen en dicha toma.

Asimismo se hará del conocimiento del visitado su derecho a designar testigos y lo que podría suceder en caso de negarse a realizarlo. Señalará domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la circunscripción territorial de la autoridad competente para tramitar y resolver el procedimiento correspondiente. Es muy importante que los actores de dicha visita manifiesten al visitado acerca del periodo de audiencia, el cual como ya se ha señalado es de diez días hábiles para que manifieste lo que a su derecho convenga, así como para que ofrezca o presente las pruebas que sustenten sus alegatos. El ofrecimiento de pruebas y alegatos se hará ante la Aduana que levante el procedimiento respectivo o ante la autoridad que de inicio al mismo.

Por último, la autoridad aduanera indicará al interesado que las mercancías motivo de la actuación quedarán embargadas precautoriamente hasta que se demuestre su legal tenencia, estancia o importación y en caso de no ser así, determinará que las mismas pasarán a propiedad del Fisco Federal.

Finalmente en ese mismo acto, el interesado recibirá de manos de la autoridad una copia legible y completa del Acta de Inicio correspondiente, momento en el que se considera notificado, sin embargo el CFF toma como fecha de notificación al día siguiente de aquel en que surte efectos la misma.

#### 4.2.2 Mercancía ilegal en Visitas Domiciliarias.

Acorde a nuestro trabajo, la misma LA en su numeral 155 se refiere a las formalidades que deberán realizar los visitadores, es decir, da un especial tratamiento a la facultad de comprobación por parte de la autoridad aduanera en los casos de visita domiciliaria, lo cual nos da pie a reafirmar nuestra idea de adicionar los artículos 16 constitucional y 43 del CFF por cuanto a la citada visita domiciliaria en Comercio Exterior, así, el artículo 155 señala que "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 el 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 diez días para acreditar la legal estancia en el país de las mercancías embargadas y ofrecerá las pruebas dentro de este plazo. El ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas se hará de conformidad con los artículos 123 y 130 del 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 cuatro meses a partir de la fecha en que se efectúa el embargo.

En los casos de visita domiciliaria, no serán aplicables las disposiciones de los artículos 152 y 153 de esta Ley".<sup>64</sup>

De esta manera, advertimos que en caso de que los visitadores encuentren irregularidades relacionadas con la mercancía de procedencia extranjera y no se acredite al momento con pedimento de importación, factura, aquellos que acrediten el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias, origen y demás documentación correspondiente; la legal estancia o tenencia de ella dentro del país. Procederán a llevar cabo las reglas y formalidades que la misma ley señala para estos casos. Iniciándose en su caso el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

---

<sup>64</sup> Ídem

Dicho lo cual, la autoridad gira la antedicha Orden de esa forma porque si fuera individualizada o personalizada como lo establece el CFF existiría la posibilidad de que a no encontrarse en el domicilio visitado el contribuyente o su representante legal, los visitantes tendrían que dejar un citatorio en el domicilio con la persona que se encuentre en el lugar para que el mencionado visitado o su representante esperen a hora determinada del día siguiente para recibir la Orden de visita, poniendo en riesgo los intereses del Fisco Federal ya que pudiera dar pie a que la mercancía de Comercio Exterior respecto de la cual no tuvieran la documentación que ampare la legal estancia y tenencia de la misma dentro del territorio nacional fuera sustraída del domicilio visitado o de sus bodegas.

La anterior situación, claramente iría en detrimento del Fisco Federal al omitirse los pagos de contribuciones y cuotas compensatorias; dicho perjuicio alcanza también a la sociedad por cuanto a la redistribución que realiza el Estado en infraestructura y servicios para la comunidad. Evidenciándose que debe darse el mismo trato a los iguales, es decir, todo contribuyente que realice actividad de comercio exterior debe atenerse a las disposiciones y obligaciones legales respectivas.

Así, sabemos que si algún contribuyente relacionado con el intercambio de mercancías de importación, solicitase el Amparo y Protección de la Justicia de la Nación a través del Amparo respecto de la Orden de Visita Domiciliaria en Comercio Exterior por no estar individualizada o personalizada; se encontraría en el supuesto de concedérsele, toda vez que en el CFF de aplicación supletoria a la Ley Aduanera en relación a la figura de la Visita Domiciliaria, señala como requisito el nombre o nombres a quien se dirige la misma. Circunstancia por la cual creemos necesaria la adición a los Artículos 16 Constitucional y 43 del CFF señalando que en materia de Comercio Exterior no es necesaria la individualización de la indicada Orden.

### **4.3 Consideraciones respecto de las Características y Procedimiento Vigente que regula la Visita Domiciliaria en el Código Fiscal de la Federación.**

#### **4.3.1 Contenido de la Orden de Visita.**

En el mencionado documento se identifica el acto de molestia y su delimitación respecto de la autoridad que lo emite, quedando así imposibilitada para exceder aquello señalado en el mismo documento. Es a través de él que la autoridad comunica al contribuyente que se le hará una revisión del cumplimiento de sus obligaciones fiscales y aduaneras mediante una visita domiciliaria.

Evocando los requisitos de los actos de molestia (fundamentación y motivación), ubicamos en el numeral 43 del CFF que además de los requisitos contemplados en el artículo 38 del mismo ordenamiento, la orden de visita deberá indicar ciertos elementos que son necesarios para la práctica de ésta.

Toda vez que entendemos la motivación de los actos de molestia como el señalamiento con precisión de las circunstancias esenciales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, advertimos la importancia del señalamiento del lugar a visitar en la orden de visita, puesto que el mandato constitucional del numeral 16, no admite la posibilidad de que la indicación del lugar objeto de la misma se haga en forma vaga o equívoca dejando a la discrecionalidad de los visitadores la determinación del lugar que se trate, es decir, la diligencia debe limitarse a ese lugar.

Por lo tocante al nombre de los visitadores, deberán describir claramente la fecha de expedición de la identificación, el nombre y cargo de quien la expidió, pues el contribuyente tiene el derecho a cerciorarse plenamente de que se encuentra frente a las personas que efectivamente representan a la autoridad de la materia, en nuestro caso, aduanera y que cuentan con las facultades para efectuar la revisión de sus pertenencias (mercancías de comercio exterior).

Este requisito esencial de identificación tendrá que plasmarse en el acta circunstanciada describiendo el cargo del personal actuante, la fecha de las credenciales, su vigencia y quién las expide, indicando no solo el órgano sino su titular, así como la norma que le da competencia para emitir dichas identificaciones; todos estos, elementos que permiten al gobernado protegerse de posibles perjuicios en su esfera jurídica.

Asimismo, el Artículo 43, fracción II, del CFF establece que en la orden que se emita para realizar una visita domiciliaria se expresará "quienes podrán hacerlo conjunta o separadamente", es decir que si en ella interviene solamente alguno o una parte de los servidores públicos designados para el efecto o en caso que interviniesen todos ellos; no afecta porque la finalidad de tal disposición consiste en que se excluya la posibilidad de que el acto de molestia sea inferido por cualquier otra persona que no esté expresamente designada en la correspondiente orden de visita, ya que al no estar expresamente mencionada como visitador designado, carecería de facultades para ello.

Recapitulando lo anteriormente expresado, notamos claramente que no se permite la utilización de expresiones ambiguas o imprecisas en el contenido de la orden de visita por cuanto a los requisitos contenidos en el artículo 43 del CFF.

#### 4.3.2 Procedimiento para las Visitas Domiciliarias.

Ya hemos mencionado con anterioridad que el CFF de aplicación supletoria a la LA, regula en sus artículos 43 al 50 el procedimiento y las reglas que deberán seguirse por parte de los visitadores al ejercer sus facultades de comprobación en el domicilio del visitado. Por cuanto a la Visita Domiciliaria en Materia de Comercio Exterior sabemos que ésta inicia cuando la autoridad se presenta en el lugar señalado en la Orden de visita.

Generalmente los visitadores al ser atendidos por personal de la ubicación a inspeccionar, requieren la presencia del encargado del negocio. Cabe hacer mención que aunque existen parámetros preestablecidos para el desarrollo de las Visitas Domiciliarias en Materia de Comercio Exterior, también es cierto que cada Visita ofrece un desarrollo particular por lo cual haremos mención genérica del procedimiento que llevan éstas.

Evidentemente, puede suceder que no estuviere el contribuyente, su representante legal, la persona encargada o simplemente se nieguen a recibir la Orden, por lo que los visitadores dejarán citatorio con la persona que se encuentre en dicho lugar a fin de que alguno de los citados anteriormente los esperen a hora determinada del día siguiente para recibir la Orden de visita. En este supuesto, la visita se iniciará con quien se encuentre en dicho lugar.

Aunque la legislación describe esta regla dentro de la visita domiciliaria, cierto es también que como ya se ha mencionado con anterioridad; llevar acabo esta disposición a la letra devendría en perjuicio del objeto de la Visita Domiciliaria en Materia de Comercio Exterior, puesto que el elemento sorpresa es indispensable en este tipo de operativos o diligencias.

Por lo tanto, dejando de lado el anterior supuesto del citatorio y ciñéndonos a nuestro caso particular, una vez que los visitadores se encuentren en presencia de la persona encargada o en el mejor de los casos del contribuyente o su representante legal, informan que están adscritos a la Administración General de Aduanas que vienen a practicar una visita domiciliaria y los motivos de la misma; exhibiendo la Orden junto con sus identificaciones.

En caso de acceder a recibir la antedicha Orden (que posiblemente sea la parte más compleja incluso llevando el auxilio de la Unidad de Apoyo a Inspección Fiscal y Aduanera), se le presentan al visitado todas las constancias de identificación del personal actuante, procediéndose en esa acto a levantar el acta parcial de inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera; asimismo se le requiere para que designe dos testigos para que quede constancia de la diligencia y los hechos que sucederán en la misma, tal es el caso del levantamiento de inventario físico de toda la mercancía de procedencia extranjera. Debe designarlos él o en su defecto lo harán los mismos visitadores haciendo constar esta situación en el acta que se levante.

Mientras tanto, se requiere al visitado para que presente toda la documentación que ampare la legal estancia de las mercancías que se hayan encontrado, de las que se está conformando con el inventario físico, así los visitadores estarán en posibilidad de saber qué mercancía está amparada por documentación en relación a su legal estancia en el país y cuál no.

En caso de que el visitado acredite que efectivamente la mercancía de importación se encuentra legalmente dentro del territorio nacional, se termina la verificación y el personal actuante se retira, en caso contrario, se estará a lo dispuesto por la Ley Aduanera en lo referente a los supuestos de embargo precautorio, contenidos en el Artículo 151 de la citada Ley.

De esta forma, si al instante de estarse llevando a cabo la Visita, se alegase que la misma no tiene efectos porque no está dirigida a nombre del contribuyente o del representante legal, los visitadores pueden indicarles que como claramente aparece en la Orden de visita en su apartado de Objeto o propósito y periodo, ésta consiste en comprobar al legal importación, tenencia o estancia de las mercancías de procedencia extranjera en el país que se encuentren en el domicilio que se señala para la práctica de la visita que se trate, así como también del cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras en materia de impuestos al Comercio Exterior, Impuesto al Valor Agregado y en su caso derechos y aprovechamientos e inclusive cuotas compensatorias, restricciones y regulaciones no arancelarias y normas oficiales mexicanas que correspondan a dichas mercancías a la fecha de notificación de la Orden de vista en cuestión.

Cabe hacer mención que existe criterio jurisprudencial por parte de los Tribunales Federales en relación a la Orden de Visita Domiciliaria referentes a su impugnación a través del Amparo, ya que de acuerdo a éste, si el mencionado documento (sustento del inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera) no existe o carece de los requisitos legales para su emisión, aquel procedimiento no debe iniciarse ni sustanciarse y aún en caso de verificarse no producirá efecto legal alguno contra el visitado y ya que la Orden de Visita Domiciliaria para la verificación de mercancías de procedencia extranjera, como acto de autoridad, causa molestias al particular, puede constituir el medio para afectar de manera directa e inmediata los derecho sustantivos de los contribuyentes consagrados en la Constitución, entre otros, el de la inviolabilidad del domicilio previsto en

el Artículo 16 y por ende sí puede impugnarse a través del juicio de garantías en términos de los dispuesto por el artículo 114 fracción II de la Ley de Amparo<sup>65</sup>.

En caso de que la visita se realice simultáneamente en dos o más lugares, se levantarán actas parciales, mismas que se agregarán al acta final que se haga de la Visita ( Artículo 46 Fracción II CFF).

Por otro lado, no olvidemos que la finalidad de esta exposición es cerrar la posibilidad de la Protección de la Justicia de la Nación mediante la adición al Artículo 16 de la CPEUM y 43 del CFF, la cual posteriormente se plasmará; a aquellos contribuyentes que irregularmente practican actividades de Comercio Exterior sin introducir la mercancía al país cumplimentando todos y cada uno de los requisitos establecidos en la legislación aduanera y sus relativas. Y dado que en las Visitas Domiciliarias de Comercio Exterior se debe asegurar el interés fiscal resulta oportuno señalar que dentro del personal actuante, se encuentran los inspectores fiscales quienes en caso de proceder el embargo precautorio de la mercancía de procedencia extranjera en poder del visitado, protegerán y resguardarán la misma.

#### 4.3.3 Obligaciones de los Visitados.

Si bien es cierto que en el Artículo 45 del CFF se contempla la obligación de permitir el acceso y verificación a los visitadores, nos ocuparemos de reseñar las acciones a las que está sujeto el visitado y las cuales deberá cumplir para lograr que se lleve a cabo la Visita conforme a los términos legales y a lo indicado en la Orden de la misma; la secuencia en que serán expuestas no será indicio de mayor o menor importancia dentro de la diligencia ya que todas las obligaciones forman parte de la Visita y es necesario cumplirlas.

Resulta prudente señalar que generalmente se cumplimentan las formalidades de la Visita y las obligaciones de los visitados, sin olvidar que en nuestra realidad el aspecto negativo no deja de aparecer con careta de corrupción o bajo el calificativo de abuso en el ejercicio de facultades por parte de los visitadores, por lo cual intentaremos centrarnos en lo que la legislación establece.

---

<sup>65</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI Octubre de 2002 página 1477.

La primera es que se servirá permitir a los visitantes y demás personal autorizado (previa identificación), el acceso al lugar o lugares objeto de la Orden de Visita. La indicamos en primer lugar porque es en este momento cuando los visitantes encargados de entenderse en primera instancia con el personal del lugar a visitar, harán valer su capacidad de convencimiento para que sea recibida la Orden de Visita.

Asimismo, mantendrán a disposición de los visitantes toda la documentación y cualquier otro medio procesable de almacenamiento de datos mediante los cuales acredite el cumplimiento de las disposiciones fiscales a su cargo en materia de Comercio Exterior y demás obligaciones en materia aduanera (Artículo 45 CFF).

Igualmente, pondrán a disposición del personal autorizado, en su caso, el equipo de cómputo y sus operadores cuando la contabilidad se lleve con sistema de registro electrónico y permitirán la verificación de documentos, discos, cintas o cualquier otro medio procesable de almacenamiento de datos que tenga el contribuyente en el lugar o lugares visitados. En general, proporcionarán la demás documentación e información que se les requiera por el personal comisionado en la Orden que se trate. Reiteramos el hecho de que el visitado se encuentra sujeto a cumplir con todas las obligaciones establecidas en las disposiciones fiscales y aduaneras aplicables.

El mismo numeral del CFF preceptúa que el visitado permitirá la verificación de bienes y mercancías, dicho lo cual y recordando la temática del presente trabajo, en caso de encontrarse irregularidades a las disposiciones y ordenamientos aplicables en materia de Comercio Exterior o se den los supuestos del artículo 45 Fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII y IX del CFF, los visitantes podrán obtener copias de la contabilidad y demás papeles que tentativamente acrediten el cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras para que previo cotejo con los originales se certifiquen. Además, podrán indistintamente sellar o colocar marcas en dichos documentos, bienes o muebles, archiveros u oficinas donde se encuentren, así como dejarlos en calidad de depósito al visitado o a la persona con quien se entiende la diligencia, previo inventario que al efecto se formule.

Sin embargo, la parte medular de nuestra temática se vuelca en relación a que si durante la práctica de la Visita Domiciliaria se encuentra mercancía extranjera cuya legal estancia en el país no se acredite, los visitadores podrán efectuar el embargo precautorio de conformidad con lo previsto por el Artículo 151 de la LA, sujetándose al cumplimiento de las formalidades contenidas en el numeral 150 de la citada Ley (tópico tratado en el punto 4.2).

Indudablemente, en la práctica, los visitadores se encuentran con situaciones adversas tales como el no permiso a acceder a las instalaciones, por lo cual en el contenido de la Orden se señala apercibimiento al visitado comunicándole que en caso de no permitir el acceso, se utilizarán los medios de apremio y se aplicarán las sanciones correspondientes de conformidad con los Artículos 40, 85 Fracción I y 86 Fracción I del CFF.

Enfatizamos que para el ejercicio de facultades de comprobación por parte de la autoridad aduanera se consideran hábiles las 24 horas del día y todos los días del año de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 18 de la LA.

#### 4.3.4 Plazo para Concluir la Visita.

De conformidad con el artículo 46-A del CFF, sabemos que las autoridades fiscales deberán concluir la visita que se desarrolle en el domicilio fiscal de los contribuyentes dentro de un plazo máximo de seis meses contados a partir de que se le notifique a los contribuyentes el inicio de las facultades de comprobación

Sin embargo, por lo que respecta a las mercancías de Comercio Exterior el plazo no será el mismo ya que como el mismo ordenamiento indica; cuando se trate de contribuyentes respecto de los cuales la autoridad fiscal o aduanera solicite información a autoridades fiscales o aduaneras de otro país o esté ejerciendo sus facultades para verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los artículos 86, fracción XII, 215 y 216 de la Ley del Impuesto sobre la Renta o cuando la autoridad aduanera esté llevando a cabo la verificación de origen a exportadores o productores de otros países de conformidad con los tratados internacionales celebrados por México.

En estos casos, el plazo será de dos años contados a partir de la fecha en la que se le notifique a los contribuyentes el inicio de las facultades de comprobación.

Dichos plazos, podrán ampliarse por seis meses por una ocasión más, siempre que el oficio mediante el cual se notifique la prórroga correspondiente haya sido expedido por la autoridad o autoridades fiscales que ordenaron la visita.

En el multicitado ordenamiento jurídico se contemplan algunos supuestos, mismos que en caso de presentarse, suspenderán los plazos para concluir la visita; estos son la huelga, el fallecimiento del contribuyente hasta en tanto se designe al representante legal de la sucesión y cuando el contribuyente desocupe su domicilio fiscal sin haber presentado el aviso de cambio correspondiente o cuando no se le localice en el que haya señalado, hasta que se le localice.

Acentuamos que cuando las autoridades no levanten el acta final de visita o no notifiquen el oficio de observaciones o el de conclusión de la revisión dentro de los plazos mencionados, ésta se entenderá concluida en esa fecha, quedando sin efectos la orden y las actuaciones que de ella se derivaron durante dicha visita.

**4.4 Razonamiento y justificación de por qué se necesita hacer la especificación en el texto vigente del artículo 16 Constitucional y en el artículo 43 del Código Fiscal de la Federación de la Visita Domiciliaria en Materia de Comercio Exterior.** (Propuesta de reforma a la figura de la visita domiciliaria en relación con el embargo precautorio de mercancías y la documentación a revisar en materia de comercio exterior).

Después de haber analizado los elementos constitucionales involucrados en la figura de la Visita Domiciliaria en materia de Comercio Exterior es viable externar que no se ven afectados los derechos del contribuyente principalmente en lo relativo al periodo a revisar y al destinatario de la Orden de Visita toda vez que la autoridad no está en posibilidad de allegarse los elementos que le permitieran determinar el periodo a revisar y mucho menos el responsable de dicha Orden respecto de las mercancías extranjeras localizadas dentro del territorio nacional.

Rememorando lo expuesto en el capítulo dos respecto a las garantías y limitaciones constitucionales aplicables en materia aduanera, advertimos que éstas son cumplimentadas por la autoridad aduanera a través de sus visitantes durante el procedimiento de la Visita Domiciliaria, pues en relación a la Libertad de profesión, de conocimiento general es sabido que del texto constitucional se desprende la licitud de la actividad a desempeñar, a contrario sensu, si durante la diligencia aduanal se encontrase alguna irregularidad relacionada con la mercancía extranjera ubicada en el país, estaríamos en presencia de una violación a la disposición máxima del orden jurídico nacional y es así porque la actividad realizada por los contribuyentes al introducir mercancía de procedencia extranjera, sin el previo cumplimiento de las regulaciones y restricciones aplicables deviene en un perjuicio para el Fisco Federal y en consecuencia será una actividad ilícita. Por lo que el embargo precautorio practicado durante la Visita es justificado y legal siempre que no se acredite la legal tenencia o estancia de las mercancías de procedencia extranjera en el territorio nacional mediante la documentación respectiva.

De la misma forma, puntualizamos que la Garantía de Libertad de tránsito, no ampara la libre introducción y extracción al territorio nacional de bienes y en virtud de que el Artículo 131 primer párrafo de la CPEUM, faculta a la Federación para reglamentar la circulación de bienes o efectos, por conducto de la aplicación de la legislación aduanera; comprendemos que al no tutelar la presente garantía esta actividad de mercancías, es procedente que la autoridad aduanera regule la entrada y salida de mercancías portadas por personas, sujetándolas a los procedimientos y formalidades para el pago de gravámenes y cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias. Dicho lo cual, la autoridad fiscal aduanera está posibilitada para aplicar durante la práctica de la Visita Domiciliaria las disposiciones legales conducentes en caso de haber anomalías en la tenencia o estancia de las mercancías extranjeras dentro del país.

Por cuanto a la Garantía de Audiencia contra actos de privación de la autoridad, hemos referido que se cumplen las garantías de seguridad jurídica contenidas en el numeral 14 de la CPEUM, pues a quien se pretenda privar de un bien tiene derecho a que se le siga un juicio (procedimiento administrativo en forma de juicio seguido ante autoridad administrativa) ante “tribunales previamente establecidos” observándose las formalidades esenciales del procedimiento y resolviéndose conforme a las leyes existentes con antelación.

Supuestos que se actualizan en la diligencia materia de nuestro estudio, pues juicio abarca todo procedimiento incluso aquellos de naturaleza administrativa y la palabra tribunal no es limitativo al Poder Judicial, sino contempla a toda autoridad pública que pretenda ejecutar un acto de privación. Las formalidades antedichas igualmente son cumplimentadas pues al visitado se le comunica la existencia del PAMA al dar inicio éste durante la Visita Domiciliaria y a su vez se le comunica del plazo de diez días hábiles contados a partir de que surta efectos la notificación a fin de ofrecer pruebas y formular alegatos.

La Garantía de Legalidad (Artículo 16 CPEUM), protege al gobernado de cualquier acto de molestia por parte de la autoridad y dado que la idea central de nuestra exposición es la Visita Domiciliaria, que a su vez es un acto de molestia, procederemos a proponer la reforma a los Artículos 16 Constitucional y 43 del CFF, no sin antes precisar que es necesario hacer la especificación en los Artículos multicitados por cuanto a la Visita Domiciliaria en materia de Comercio Exterior, puesto que lo que buscamos, es que **la legislación sea eficiente** en cuanto a las facultades de comprobación de la autoridad responsable, para no dar la posibilidad al gobernado irregular (entiéndase aquel que omite con o sin intención, el cumplimiento de las disposiciones y obligaciones legales fiscales y aduaneras) de atacar las Visitas Domiciliares, entorpeciendo así las facultades de comprobación de la autoridad aduanera y en consecuencia ocasionando un perjuicio al Estado por daño grave al Fisco Federal.

#### 4.4.1 Propuesta de Reforma.

##### 4.4.1.1 Artículo 16 Constitucional.

Texto vigente:

###### Artículo 16

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

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que solo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose, en el acto de concluirla, una acta circunstanciada en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La Ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente, por escrito, deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración.

La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

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 cumplido las disposiciones fiscales sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

Texto adicionado:

#### Artículo 16

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

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que solo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose, en el acto de concluirla, una acta circunstanciada en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La Ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente, por escrito, deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

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 cumplido las disposiciones fiscales sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos. **En materia de Comercio Exterior, la práctica de dichas Visitas se iniciará mediante la expedición de una Orden de Visita emitida por la autoridad competente, misma que estará dirigida al propietario, poseedor o tenedor de las mercancías de procedencia extranjera ubicadas en el domicilio a visitar, cumpliéndose las formalidades que para el caso contempla el Código Fiscal de la Federación y la Ley Aduanera.**

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

#### 4.4.1.2 Artículo 43 del Código Fiscal de la Federación.

Texto vigente:

##### Artículo 43

En la orden de visita, además de los requisitos a que se refiere el Artículo 38 de este Código, se deberá indicar:

I. El lugar o lugares donde debe efectuarse la visita. El aumento de lugares a visitar deberá notificarse al visitado.

II. El nombre de la persona o personas que deban efectuar la visita las cuales podrán ser sustituidas, aumentadas o reducidas en su número, en cualquier tiempo por la autoridad competente. La sustitución o aumento de las personas que deban efectuar la visita se notificará al visitado.

III. Tratándose de las visitas domiciliarias a que se refiere el artículo 44 de este Código, las órdenes de visita deberán contener impreso el nombre del visitado.

Las personas designadas para efectuar la visita la podrán hacer conjunta o separadamente.

Texto adicionado:

#### Artículo 43

En la orden de visita, además de los requisitos a que se refiere el Artículo 38 de este Código, se deberá indicar:

I. El lugar o lugares donde debe efectuarse la visita. El aumento de lugares a visitar deberá notificarse al visitado.

II. El nombre de la persona o personas que deban efectuar la visita las cuales podrán ser sustituidas, aumentadas o reducidas en su número, en cualquier tiempo por la autoridad competente. La sustitución o aumento de las personas que deban efectuar la visita se notificará al visitado.

III. Tratándose de las visitas domiciliarias a que se refiere el artículo 44 de este Código, las órdenes de visita deberán contener impreso el nombre del visitado; **sin embargo, tratándose de la Orden de Visita en materia de Comercio Exterior, está podrá esta dirigida de manera general al propietario, poseedor o tenedor de las mercancías de procedencia extranjera ubicadas en el domicilio a visitar.**

Las personas designadas para efectuar la visita la podrán hacer conjunta o separadamente.

## CONCLUSIONES.

1. Considerando que la sociedad moderna se rige por un Estado, entendido como el ente público encargado del buen funcionamiento de la misma y obligado a proporcionar a los individuos que residen dentro de su territorio, las condiciones mínimas que les permitan satisfacer sus necesidades primigenias y nunca disminuirlas o perjudicarlas, resulta notoria la importancia que tiene para nuestro país el que se combata la práctica ilegal de comerciar mercancías extranjeras, dentro de nuestro territorio nacional sin haber sido introducidas cumplimentando los requisitos y disposiciones legales fiscales y aduaneras.
2. En este orden de ideas, la Visita Domiciliaria en materia de Comercio Exterior no es inconstitucional por emitirse dirigida al propietario, poseedor o tenedor de la mercancía de procedencia extranjera ubicada en el domicilio a visitar, en virtud de que lo que principalmente se pretende con esta propuesta no es ocasionar perjuicios a aquellos contribuyentes regulares y honestos, sino por el contrario, lo que se busca es dar trato igual a los iguales, es decir, que si algún contribuyente deslealmente introduce mercancías de procedencia extranjera al país irregularmente y con anomalías no tiene porque gozar de los mismos beneficios y derechos que aquel contribuyente que ha cumplido con sus obligaciones fiscales y aduaneras. Así, destacamos que sería incongruente e injusto que el derecho consagrado en nuestra Carta Magna, consistente en la Protección de la Justicia de la Nación por conducto del Juicio de Garantías, se otorgase a personas que acostumbran actuar infringiendo las normas.
3. Por lo tanto, no se considera inconstitucional la antedicha Orden, toda vez que el objeto o propósito de la Visita Domiciliaria en materia de Comercio Exterior, consiste en comprobar la legal importación, tenencia o estancia de las mercancías de procedencia extranjera en el país que se encuentren en el domicilio que se señala para la práctica de la Visita.

4. Asimismo no es inconstitucional dicha diligencia en los términos que ya hemos mencionado, ya que el ejercicio de las facultades de comprobación de contribuciones en materia aduanera y de Comercio Exterior tiene características particulares que ameritan un tratamiento especial, en relación con los demás procedimientos de fiscalización. Ahora bien, recordemos que debido a la naturaleza eminentemente móvil de las mercancías generadoras de dichas contribuciones, pueden ser fácilmente cambiadas de un lugar a otro o ser vendidas por el "importador", resultando muy difícil saber con certeza quién es el propietario de ellas.

Por lo que debe considerarse que las órdenes de visita para verificar la legal estancia en el país de mercancías ubicadas en un lugar determinado, cumplen el requisito contenido en el Artículo 16 constitucional de estar expedidas al visitado cuando se dirigen al propietario, poseedor o tenedor de las mismas pues de lo contrario se estarían coartando las facultades de comprobación de la autoridad fiscal responsable en este ámbito aduanero.

5. La anterior situación, claramente iría en detrimento del Fisco Federal al omitirse los pagos de contribuciones y cuotas compensatorias; dicho perjuicio alcanzaría también a la sociedad por cuanto a la redistribución que realiza el Estado en infraestructura y servicios para la comunidad, de todos aquellos impuestos recabados durante cierto periodo. Consecuentemente, se afecta el bien supremo que es el bienestar de la sociedad y el buen funcionamiento de la industria nacional.
6. Sobre la inconstitucionalidad de la ya mencionada Orden de Visita se insiste en que de darse esta propuesta no lo sería, puesto que la Ley Aduanera no exige que en la Orden para verificar la legal importación de mercancía extranjera, se haga constar el nombre de la persona a quien se dirige pues solo se va a verificar la legal importación, tenencia o estancia en territorio nacional de mercancía de procedencia extranjera, enfatizando el hecho de que no se tiene como finalidad de la Visita revisar la situación fiscal de un contribuyente en lo particular.

7. Consecuentemente, la presente propuesta de adición a los Artículos 16 Constitucional y 43 del Código Fiscal de la Federación termina con la opción de solicitar la Protección y Amparo de la Justicia de la Nación a aquellos contribuyentes que introducen al país mercancía extranjera de forma ilegal; entorpeciendo el ejercicio de las facultades de comprobación de la autoridad aduanera y en consecuencia, perjudicando al estado Nacional por daño grave al Fisco Federal. En otras palabras, se evitaría que constantemente la autoridad sea recurrida por contribuyentes que no merecen el mismo trato que aquellos que se dirigen con prudencia al cumplir todos y cada uno de los requisitos establecido en la legislación correspondiente a la actividad de Comercio Exterior.

Consiguientemente, resulta necesaria una reforma a la Orden de Visita practicada por la autoridad aduanera, en ejercicio de sus facultades de comprobación por ir dirigida al propietario, poseedor o tenedor de las mercancías de procedencia extranjera ubicadas en el domicilio a visitar, puesto que salvo prueba en contrario, se presume que la entrada al territorio nacional o en su caso la salida del mismo, se realiza por el propietario o el tenedor de las mercancías y si aunado a esto durante la práctica de la Visita Domiciliaria, no se acredita en términos de lo dispuesto por el Artículo 146 Fracciones I, II y/o III de la Ley Aduanera la legal tenencia, transporte y/o manejo de dichas mercancías de Comercio Exterior en el país, se actualizan los supuestos previstos en el Artículo 151 Fracciones I y II y 155 de la misma Ley, procediéndose al embargo precautorio de las mercancías materia del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, (el cual da inicio al momento de ser detectadas las irregularidades y anomalías de la legal estancia de las mercancías extranjeras en el país) cumpliéndose las formalidades contenidas en la legislación aduanera y en el Código Fiscal de la Federación.

Por último, hacemos énfasis en que el personal que se elige para practicar la Visita Domiciliaria, no se designa para investigar quién es el propietario de las mercancías, sino como se menciona en el apartado "Objeto" de la Orden de Visita, son designados para comprobar la legal estancia de la mercancía en cuestión dentro del territorio nacional mediante la exhibición de la documentación que así lo demuestre.

## BIBLIOGRAFÍA.

- Acosta Romero, Miguel.  
Derecho Administrativo Segundo Curso. Porrúa, México, 1998.
- Basaldua, Ricardo Xavier.  
Introducción al Derecho Aduanero: Concepto y Contenido. Abeledo-Perrot, Buenos Aires.
- Briseño Sierra, Humberto.  
Derecho Procesal Fiscal. 2ª ed. Cárdenas, México, 1975.
- Burgoa Orihuela, Ignacio.  
El Juicio de Amparo. Porrúa, México, 1998.
- Carvajal Contreras, Máximo.  
Derecho Aduanero. Porrúa, México, 1997.
- Carrasco Iriarte, Hugo.  
Derecho Fiscal I Introducción y Generalidades, IURE editores, México, 2003.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto.  
Compendio de Derecho Administrativo. Porrúa, México, 1997.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto.  
Principios de Derecho Tributario. Limusa, México, 1989.
- Fernandez Lalanne, Pedro E.  
Derecho Aduanero. Depalma, Buenos Aires, 1960.
- Fraga Gabino.  
Derecho Administrativo. Porrúa, México, 1994.
- García Maynez, Eduardo.  
Introducción al Estudio del Derecho. Porrúa, México, 1987.
- Garza, Sergio Francisco de la.  
Derecho Financiero Mexicano. Porrúa, México, 1998.

- González Cosío, Arturo.  
El Juicio de Amparo. Porrúa, México, 2001.
- Hernández de la Cruz, Arturo.  
Estudio Práctico de los PAMAS. Ediciones LEGISLAC ISEF. México, 2002.
- Kaye, LEGISLAC J. Y Kaye Trueba Christian.  
Nuevo Derecho Procesal LEGISL y Administrativo. Themis, México, 2003.
- Margain Manautou, Emilio.  
LEGISLACIÓN al Derecho Tributario. 8ª ed, LEGISLACIÓN Autónoma de San Luis LEGISL, México, 1985.
- Ovilla Mandujano.  
Derecho Aduanero. Escuela Nacional de Capacitación Aduanera, México, 1978.
- Rohde Ponce, Andrés.  
Derecho Aduanero Mexicano. Ediciones LEGISLAC ISEF, México, 2000.
- LEGISLA Bringas, Enrique.  
Derecho LEGISLACIÓN al. 7ª ed, Porrúa, México, 2002.
- LEGISLA Bringas, Enrique.  
Derecho LEGISL Mexicano. 2ª ed, Porrúa, México, 2001.
- LEGISLA Gómez, Narciso.  
Derecho LEGISL Mexicano. Porrúa, México, 1999.
- Trejo Vargas, Pedro y Moreno Hadar.  
Comercio LEGISLAC sin Barreras. Ediciones LEGISLAC ISEF, México, 2003.
- Trejo Vargas, Pedro.  
El Sistema Aduanero de México. Ediciones LEGISLAC ISEF, México, 2003.
- Trueba Urbina, Alberto y Trueba Jorge.  
Nueva LEGISLACIÓN de amparo reformada. Porrúa, México, 1998.

**LEGISLACIÓN.**

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

**Ley Aduanera.**

**Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación.**

**Ley de Comercio Exterior.**

**Ley Federal de Derechos.**

**Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

**Código Fiscal de la Federación.**

**Reglamento de la Ley Aduanera.**

**Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.**

**Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria**

**Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.**

**REVISTAS.**

**Azuela Güitrón, Mariano.**

**La Prescripción y la Caducidad dentro del Sistema Fiscal Mexicano. Revista Jurídica núm 5, Universidad Iberoamericana, México, 1973.**

**PÁGINAS DE INTERNET.**

**<http://www.aduanas.sat.gob.mx>**