



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

**“PROCEDIMIENTO PARA RATIFICAR EL
NOMBRAMIENTO DEL ADMINISTRADOR
GENERAL DE ADUANAS”.**

TESÍS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JOSÉ LUIS GARCÍA RODRÍGUEZ

ASESOR: LIC. AGUSTÍN TREJO ALCÁNTARA





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

*A LA UNIVERSIDAD
NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO POR TODO LO QUE
ME HA DADO, POR LO QUE
DÍA A DÍA ME
DESENVOLVERÉ CON EL
ESPÍRITU UNIVERSITARIO
QUE ME INCULCO. GRACIAS
MI ALMA MATER.*

*A MI CASA LA ENEP HOY FACULTAD DE
ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN, POR
DARME ESTA BELLA PROFESIÓN Y POR
TANTOS MOMENTOS DE ALEGRÍA,
ESPECIALMENTE A LA ESENCIA DE LA
JEFATURA DE DERECHO, EL MAESTRO
MAURICIO S. R.*

*AL C.C.H. VALLEJO POR AQUELLOS
AÑOS TAN BELLOS.*

A MIS PADRES:

***AGRADEZCO TODO EL APOYO QUE
ME HAN DADO YA QUE SIN SUS
CONSEJOS Y PREOCUPACIONES
NUNCA HUBIERA ALCANZADO ESTA
META.***

A MI MADRE:

***DEDICO ESPECIALMENTE ESTA OBRA
A MI MADRE DE LA QUE ADMIRO
SOBRE TODO SU DESEMPEÑO,
GUIÁNDOME POR ESE EJEMPLO DE
MUJER ESFORZADA Y
EMPRENDEDORA.***

***MIL GRACIAS A MI AMIGO EL
LICENCIADO AGUSTÍN TREJO
ALCÁNTARA, POR SU APOYO EN LO
MORAL COMO EN LA DIRECCIÓN DE
ESTA INVESTIGACIÓN.***

*UN AGRADECIMIENTO AL MAESTRO
EN DERECHO PEDRO TREJO
VARGAS POR ESE GRAN APORTE
QUE NOS DA CON SUS OBRAS
HACÍA LA CRÍTICA Y LA
INVESTIGACIÓN DE LOS TEMAS
FISCALES Y ADUANEROS.*

*DEDICO ESTA OBRA A TODOS Y CADA
UNO DE MIS AMIGOS, LOS QUE ME HAN
ACOMPAÑADO EN TANTOS MOMENTOS
DIFÍCILES COMO ALEGRES.*

A MI DIOS, GRACIAS.

*UN ESPECIAL NOMBRAMIENTO A TODOS
LOS PROFESORES QUE INTERVINIERON
EN MI FORMACIÓN ACADÉMICA DESDE
EL NIVEL BÁSICO HASTA EL
UNIVERSITARIO.*

*A LA PROFESIÓN DE LA ABOGACÍA UNA
DE LAS MAS NOBLES LA CUAL
EJERCERÉ SIEMPRE RESPETANDO SU
IDEAL DE JUSTICIA.*

ÍNDICE.

INTRODUCCIÓN.....	I
-------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO.

CONCEPTOS DEL DERECHO ADUANERO Y EL DESPACHO ADUANERO DE MERCANCÍAS.

1.1. Concepto de Derecho Aduanero.....	1
1.2. La Autonomía del Derecho Aduanero.....	2
1.3. Marco Constitucional del Derecho Aduanero.....	3
1.3.1. Las Fuentes Formales del Derecho Aduanero.....	7
1.4. Concepto de Recinto Fiscal y Fiscalizado.....	11
1.5. El Despacho Aduanero de Mercancías.....	12
1.5.1. Concepto.....	13
1.5.2. División de Mercancías.....	13
1.6. Documentos Legalmente Exigibles.....	15
1.6.1. Importación.....	15
1.6.2. Exportación.....	16
1.7. Desarrollo del Despacho Aduanero.....	18
1.8. Embargo de Mercancías.....	19
1.8.1. Embargo Precautorio de Mercancías.....	20
1.9. Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.....	22

CAPÍTULO SEGUNDO.

LA FIGURA DEL AGENTE ADUANAL EN EL DERECHO ADUANERO.

2.1. El Agente Aduanal.....	23
2.2. Concepto.....	24
2.3. La Patente Aduanal.....	25
2.4. Requisitos Para Obtener la Patente.....	25
2.5. Requisitos Para Operar la Patente.....	26
2.6. Obligaciones y Derechos del Agente Aduanal.....	29
2.7. Agente Aduanal Sustituto.....	33
2.8. Causales de Suspensión y Cancelación de Patente.....	34
2.9. Causales de Inhabilitación del Agente Aduanal.....	39
2.10. Apoderado Aduanal.....	42
2.11. Causales de Inhabilitación del Apoderado Aduanal.....	43
2.12. Mandatario.....	45

CAPÍTULO TERCERO.

FACULTADES DE COMPROBACIÓN EN MATERIA ADUANERA.

3.1. Atribuciones del Poder Ejecutivo.....	46
3.2. Facultades de las Autoridades Aduaneras.....	47
3.3. Mecanismos de Selección Automatizado.....	49
3.4. Primer Reconocimiento.....	50
3.5. Segundo Reconocimiento.....	51
3.6. Visitas Domiciliarias de Comercio Exterior.....	52
3.7. Dictaminadores Aduaneros.....	54
3.8. Verificación de Mercancías en Transporte.....	55
3.9. Revisión de Documentos Glosa.....	57
3.10. Medios de Impugnación.....	58
3.10.1. Recurso de Revocación.....	58

3.10.2. Juicio Contencioso Administrativo.....	60
3.10.3. Juicio de Amparo.....	62
3.10.4. Amparo Indirecto.....	63
3.10.5. Amparo Directo.....	64

CAPÍTULO CUARTO.

PROCEDIMIENTO PARA RATIFICAR EL NOMBRAMIENTO DEL ADMINISTRADOR GENERAL DE ADUANAS.

4.1. Conceptualización de Aduana.....	66
4.1.1. Definición Etimológica.....	67
4.1.2. Funciones de la Aduana Moderna.....	68
4.1.3. Definición de la Aduana Moderna.....	80
4.2. Organización.....	81
4.2.1. La Administración General de Aduanas.....	81
4.2.2. Estructura.....	83
4.2.3. Ubicación en la Administración Pública y la Relación con el Poder Ejecutivo.....	95
4.2.4. Nombramiento del Titular de la Administración General de Aduanas	96
4.2.5. Creación y Supresión de Aduanas	98
4.2.6. Propuesta.....	100
Conclusiones.....	103
Bibliografía.....	106

INTRODUCCION

El titular de la Administración General de Aduanas, es el Administrador General, siendo dicho órgano parte de la Administración Pública Federal dependiente del Poder Ejecutivo Federal. En este orden de ideas, el artículo 89, fracciones II y IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala la facultad de presidente de la República para nombrar, con aprobación del Senado a los empleados superiores de Hacienda, así como para remover a dichos servidores públicos. De igual forma, el artículo 76, fracción II de la Constitución Federal reitera dicha limitante al Presidente de la República para designar a los empleados superiores de Hacienda dentro de los cuales se encuentra el Administrador General de Aduanas, pues como observamos, su nombramiento debe ser ratificado por el Senado de la República en términos que la ley disponga.

Si bien es cierto, no conocemos de la existencia de una ley que norme el Procedimiento para la ratificación del nombramiento del Administrador General de Aduanas por parte del Senado. Lo que en la práctica se ha establecido para subsanar esta deficiencia legislativa, es la emisión por parte del Senado de un documento denominado "Puntos de acuerdo aprobados por la Cámara de Senadores en sesión extraordinaria celebra el 7 de diciembre de 2000", publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 12 de diciembre de 2000. Este documento menciona en términos de lo dispuesto por los artículos 76, fracción II, 78, fracción VI y 89, fracciones II y IV de la Constitución Política, de los Estados Unidos Mexicanos, que serán sujetos de ratificación del Senado

II

de la República o, en su caso, de la Comisión Permanente, los nombramientos que haga el Presidente de la República respecto de los diversos empleados superiores de Hacienda, considero que dichos Puntos de Acuerdo carecen de validez para efectos de que el Senado o la comisión Permanente del Congreso de la Unión ratifiquen o no, el Nombramiento de los empleados superiores de Hacienda, pues los artículos 76, fracción II, 78, fracción II y IV de la Constitución Federal, establecen como condición que dichos empleados superiores deben ser ratificados por el Senado de la República en términos que la Ley disponga, es decir, que el procedimiento de ratificación y los requisitos necesarios para ello del Administrador General de Aduanas deben estar previstos en una ley emanada del Congreso de la Unión que cumpla los requisitos del proceso legislativo señalados en el artículo 72 de la propia Carta Magna y no en un instrumento jurídico menor, como son los referidos Puntos de Acuerdo emitidos por el Senado, pues resulta todavía más grave señalar que la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Propio Congreso, tampoco señalan expresamente la facultad del Senado o de la Comisión Permanente para emitir estos puntos de Acuerdo, por lo que se puede argumentar que los nombramientos de los diversos empleados superiores de Hacienda ratificados con base en éste último documento, podrían estar afectados de incompetencia de origen, lo cual debe ser subsanado; a menos que se haga una interpretación extensiva a los términos "que la ley disponga", a que se refiere el precepto 76, fracción II, Constitucional.

La facultad exclusiva del Senado para ratificar los nombramientos de empleados superiores de Hacienda que realice el Presidente de la República, se considera sirve para frenar algún nombramiento del Ejecutivo Federal cuando el propio Senado considere que por la trascendencia del cargo y de sus funciones, se pudieran afectar intereses trascendentes de la República, al ocupar personas puestos públicos en los cuáles no pudieran tener la capacidad idónea, la experiencia o conocimiento adecuados, o tengan algún antecedente que les impida ejercer los cargos, debiendo en todo caso contar con los

III

elementos suficientes que permitan evaluar si las personas nombradas cumplen con el perfil necesario para desempeñar dichos puestos.

El nombramiento del Administrador General de Aduanas, también se sujeta a la Aprobación de la junta de Gobierno del Servicio de Administración Tributaria (SAT); este nombramiento lo realiza el Jefe de dicho órgano, quien también tiene la facultad de removerlo. Lo expuesto nos parece incongruente con el procedimiento de ratificación constitucional señalado anteriormente, pues teóricamente pudiera darse el caso de que el Presidente de la República nombre a un Administrador General de Aduanas y la Junta de Gobierno del SAT nombre a uno diferente que posteriormente deba ser sujeto a la opinión del Ejecutivo Federal, pudiendo haber diferencias en cuanto a la persona propuesta para ocupar dicho cargo, que finalmente tiene que ratificar el Senado.

Todavía resulta más preocupante la posibilidad teórica de que el Jefe del SAT pueda remover al Administrador General de Aduanas y el Presidente de la República no se entere, sino hasta que tenga que nombrar a un nuevo titular para dicho cargo cuando es el Ejecutivo el superior jerárquico y responsable de la Administración Pública Federal. Creemos que dicha dualidad de procedimientos debe desaparecer prevaleciendo el mecanismo establecido en la Constitución Federal.

Por lo anteriormente expuesto, se propone la existencia de una ley que norme el Procedimiento para la ratificación del nombramiento del Administrador General de Aduanas por parte del Senado, como lo dispone nuestra Carta Magna.

Por otra parte, el presente trabajo de tesis lo he dividido en cuatro capítulos:

IV

Como primer capítulo, "Conceptos del Derecho Aduanero y el Despacho Aduanero de Mercancías"

Como segundo capítulo, "La Figura del Agente Aduanal en el Derecho Aduanero"

Como tercer capítulo "Facultades de Comprobación en Materia Aduanera"

Como cuarto y último capítulo "Procedimiento Para Ratificar el Nombramiento del Administrador General de Aduanas"

CAPÍTULO PRIMERO.

CONCEPTOS DEL DERECHO ADUANERO Y EL DESPACHO ADUANERO DE MERCANCÍAS.

1.1. Concepto de Derecho Aduanero.

Para Manuel Ovilla Mandujano el Derecho Aduanero "es un conjunto de normas coactivas que regulan, o se refieren a una serie de actividades encuadradas dentro del comercio exterior, que consisten básicamente en las operaciones que se realizan por importación y exportación de mercancías".¹

Jean Amphoux, Asesor jurídico de la Comunidad Económica Europea, dice que el Derecho Aduanero "es la parte esencial de la legislación de un país sobre el comercio exterior, este -sistema normativo también se refiere a las relaciones entre importadores y exportadores, ya sean personas físicas o jurídicas, con las autoridades administrativas y financieras".²

Octavio Gutiérrez Carrasco, profesor chileno manifiesta que el Derecho Aduanero "es el conjunto de normas legales que 'determinan el régimen fiscal a que deben someterse los intervinientes en el tráfico internacional de mercancías a través de las fronteras nacionales o aduaneras, por las vías marítima, terrestre, aérea y postal; que organizan el servicio público destinado a su control, le fijan sus funciones, señalan las clases y formalidades de las

¹ OVILLA MANDUJANO, Manuel. Derecho Aduanero, Escuela Nacional de Capacitación Aduanera, 1978, p. 3.

² Jean Amphoux, señalado por Hugo García González. Naturaleza Jurídica del Impuesto General de Importación, UNAM, Tesis Profesional, 1983, p. 44.

operaciones sobre tales mercancías y establecen por último, los tribunales especiales y el procedimiento de las causas a que dichos tráficos dieran lugar".³

Fernando Muñoz García dice que el Derecho Aduanero es aquella parte del Derecho Objetivo que expone los principios y normas referentes a la organización aduanera en general y al establecimiento de unos territorios especiales, en particular, denominados territorios aduaneros, que no tienen por qué coincidir con el territorio político de los Estados, y que, regula la entrada, salida, permanencia y tránsito de las cosas por dichos territorios, así como las relaciones jurídicas, que surgen en tomo a dichas cosas entre el ente público (normalmente el Estado) titular de la soberanía (imperium) sobre ese territorio y los particulares que ostentan la propiedad, posesión, el simple control o cualquier otra forma de dominio privado (dominium) sobre las cosas que entran, salen o permanecen en el territorio sobre el que se ejerce esa soberanía".

1.2. La Autonomía del Derecho Aduanero.

Ricardo Xavier Basaldúa⁴, afirma que hay varias clases de autonomía:

a) Científica. Cuando se tiene un objeto propio que se traduce en un léxico, conceptos, institutos, instituciones y principios propios; que constituyen un ámbito normativo que justifica su estudio independiente.

b) jurídica. Cuando existe un conjunto orgánico de normas que responden a un objeto y principios propios.

c) Legislativa. Es la respuesta del legislador a la autonomía jurídica, cuando se incluyen en un cuerpo legal, separado al conjunto. de normas que conforman el sistema.

d) jurisdicción. Es la creación de tribunales especializados para conocer de los conflictos originados en la aplicación de un conjunto de normas.

³ GUTIERREZ CARRASCO, Octavio. Nociones de Derecho Aduanero Chileno. Universidad de Chile, Chile, 1971.

⁴ BASALDUA, Xavier. Derecho Aduanero. Abeledo Perrot, Argentina, 1992, p. 166.

e) Autonomía didáctica o docente. Alude a la existencia de una enseñanza propia, con la inclusión de la disciplina en los programas de estudio y una especialización en la docencia.

Concluyendo el autor que el Derecho Aduanero tiene autonomía en sus cinco manifestaciones.

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

Fundamentados en estas ideas y porque consideramos que el Derecho Aduanero agrupa y explica hechos nuevos o hechos que otras disciplinas no contemplan; por razón de que cuenta con principios e instituciones propias y se interrelaciona con otras disciplinas del Derecho, además de que, cumple con una autonomía legislativa, una autonomía didáctica y una autonomía científica como lo señalamos, se afirma que el Derecho Aduanero es autónomo.

Por lo expuesto, reiteramos que el Derecho Aduanero es autónomo y por lo tanto, entra en conexión e interdependencia con las otras disciplinas que forman ese todo que es el Derecho.

1.3. Marco constitucional del derecho aduanero.

La base constitucional la encontramos en los preceptos que en orden numérico, señalare a continuación: 29, 31 fracción IV; 32, 49, 73 fracciones VII, XXIX y XXX; 89 fracción XIII; 117 fracciones IV, V, VI y VII; 118 fracción I y 131.

Dividiré estos artículos en cuatro grupos:

a) Facultades del poder legislativo, las encontramos en el artículo 73 con sus fracciones correspondientes.

b) Prohibiciones a los Estados, que son los artículos 117 con sus fracciones y 118 fracción I.

c) Facultades del poder ejecutivo, encontrándose en los artículos 49, 29 y 131 con su ley reglamentaria; y el 89 fracción XIII.

d) Obligaciones y prerrogativas de los mexicanos con los artículos 31 fracción IV y 32.

a) Facultades del poder legislativo, las encontramos en el artículo 73 con sus fracciones correspondientes.

Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto;

XXIX.- Para establecer contribuciones:

1o.- Sobre el comercio exterior;

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.

b) Prohibiciones a los Estados, que son los artículos 117 con sus fracciones y 118 fracción I.

Art. 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 impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

Art. 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.

c) Facultades del poder ejecutivo, encontrándose en los artículos 49, 29 y 131 con su ley reglamentaria; y el 89 fracción XIII.

Art. 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.

Art. 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 obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión 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.

Art. 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.

Art. 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.

D) Obligaciones y prerrogativas de los mexicanos con los artículos 31 fracción IV y 32

Art. 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.

Art. 32.- La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practicaaje y comandante de aeródromo.

Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.

1.3.1. Las Fuentes Formales del Derecho Aduanero.

De las fuentes formales del Derecho Bonnacase define que “son las formas obligadas y predeterminadas que ineludiblemente deben revestir los

preceptos de conducta exterior, para imponerse socialmente, en virtud de la potencia coercitiva del derecho”.⁵

Por consiguiente se encuentran dentro de estas fuentes la ley; la jurisprudencia y la costumbre, algunos doctrinarios también incluyen a los principios generales del derecho y la doctrina. Nosotros solo nos avocaremos a lo relativo a la ley.

a) La Ley.

Así, para efectos aduaneros existe una gran cantidad de leyes fiscales y de otros tópicos que tienen relación directa e indirecta con la Ley Aduanera y la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación; éstas son las más importantes para nuestro estudio, pues se complementan para la determinación del pago de los impuestos, así como para el cumplimiento de regulaciones y restricciones aplicables en las operaciones aduaneras. No obstante, entre los ordenamientos que más se relacionan con dichas leyes y que también debemos estudiar se encuentran: el Código Fiscal de la Federación, la Ley de Ingresos de la Federación, la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, la Ley del Impuesto sobre la Renta, la Ley Federal de Derechos, la Ley del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, Ley del Servicio de Administración Tributaria, Ley de Comercio Exterior, etcétera.

b) Los Reglamentos.

Es una norma de carácter general, abstracta e impersonal expedida por el titular del Poder Ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa. (De reglar y éste, a su vez, del latín *regulare*.) El reglamento es producto de la facultad reglamentaria contenida en el artículo 89, fr. I, de la Constitución,

⁵ BONNECASE, Julián. Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Cajica, Puebla, México, p. 131.

que encomienda al presidente de la República la facultad para proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de la ley.

Todo reglamento es una norma que complementa y amplía el contenido de una ley, por lo que jerárquicamente aquel está subordinado a esta y corre la misma suerte; de tal manera que si una ley es reformada, derogada o abrogada, el reglamento se verá afectado con las mismas consecuencias, a pesar de que no se hubiere reformado, derogado o abrogado expresamente por otro reglamento, ya que este no goza de la autoridad formal de una ley, que si requiere que toda modificación sea expresa, satisfaciendo el mismo procedimiento que se haya observado para su creación.

Mencionare los más importantes: Reglamento de la Ley Aduanera, Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, Reglamento del Código Fiscal de la Federación, Reglamento de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, Reglamento de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

c) Tratados de Libre Comercio.

Anteriormente la política de comercio exterior en México era proteccionista para los productores mexicanos, por lo que no formaba parte de casi ningún tratado. Actualmente la política comercial de México es de apertura, siendo parte ahora de diversos tratados internacionales.

El artículo 133 de nuestra Constitución señala, “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.”

d) Los Decretos.

En nuestra Constitución se encuentra la figura de los decretos-administrativos, existen los llamados *decretos* que son la expresión del Ejecutivo Federal, el cual con base en el artículo 89, fracción I, de la CPEUM, puede proveer en la esfera administrativa, la exacta observancia de las leyes, emitiendo decretos con disposiciones de carácter general que regulan operaciones de comercio exterior. Con base en esta facultad, el Presidente de la República ha emitido innumerables decretos tales como: el Decreto para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación; el Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial; el Decreto que establece la Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores; el Decreto que establece programas de importación temporal para producir artículos de exportación; Decreto por el que se establecen las condiciones para la importación de vehículos automotores usados destinados a permanecer definitivamente en la franja fronteriza norte del país y en los estados de Baja California, Baja California Sur, la región parcial del Estado de Sonora, y municipio fronterizo de Cananea, Estado de Sonora, etcétera.

e) Jurisprudencia.

El Maestro Miguel Villoro Toranzo en su obra introducción al estudio del derecho, nos define a la jurisprudencia como “la interpretación que hacen los tribunales del derecho”.⁶

En la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos la jurisprudencia encuentra su base en el párrafo cuarto del artículo 14 el que a la letra dice “en los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o la interpretación jurídica de la ley, y a falta de esta, se fundara en los principios generales del derecho”.

⁶ VILLORO TORANZO, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa, México, 1998, pp. 178-179.

1.4. Concepto de Recinto Fiscal y Fiscalizado.

Recintos Fiscales.

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

Recintos Fiscalizados.

Derivado de lo anterior, y sin perjuicio de que el manejo, almacenaje y custodia de las mercancías de comercio exterior, corresponde en primera instancia a las autoridades aduaneras, el Servicio de Administración Tributaria, podrá otorgar concesión para que los particulares presten los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías, en inmuebles ubicados dentro de los recintos fiscales, en cuyo caso se denominarán recintos fiscalizados.⁷

Por lo tanto, se trata de una función que le corresponde fundamentalmente a la autoridad, y que en razón de una concesión la cede para su ejercicio a determinados particulares, convirtiéndose en un servicio prestado por un particular a otro particular, controlado por la autoridad competente, pues en su carácter de tal, no deja de conservar dicha facultad.

De acuerdo con el Artículo 14 de la Ley Aduanera. El manejo, almacenaje y custodia de las mercancías de comercio exterior compete a las aduanas.

La concesión para que los particulares presten los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías, a que nos referimos, se otorgará hasta por un plazo de veinte años, el cual podrá prorrogarse a solicitud del interesado hasta por un plazo igual, siempre que la solicitud se presente durante los

⁷ OVILLA MANDUJANO, Manuel. op. cit. p.230.

últimos tres años de la concesión y se sigan cumpliendo los requisitos previstos para su otorgamiento y con las obligaciones derivadas de la misma.

En ningún caso, el plazo original de vigencia o de la prórroga de la autorización, será mayor a aquel por el que el autorizado tenga el legal uso o goce del inmueble en el que se prestará el servicio.

1.5. El Despacho Aduanero de Mercancías.

El Despacho Aduanero.

Para que las mercancías sujetas a cualquiera de los regímenes aduaneros queden a disposición de los interesados, es necesario que previamente se cumpla con una serie de trámites, requisitos y formalidades legales ante la autoridad aduanera por los sujetos que intervienen en la relación jurídica.

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

Por lo tanto el despacho aduanero, es el cumplimiento de las formalidades aduaneras necesarias para poner las mercancías importadas a la libre disposición del interesado o para colocarlas bajo otro régimen aduanero, o también para exportar mercancías.

Procedimiento.

Para efectuar la importación o exportación de mercancías, los contribuyentes por conducto de agente o apoderado aduanal tienen que presentar un pedimento en la forma oficial aprobada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que contendrá los datos relativos al régimen aduanero, la descripción de las mercancías, y los datos necesarios para la

determinación y pago de los impuestos al comercio exterior y cuotas compensatorias.

En los casos de las mercancías sujetas a restricciones y regulaciones no arancelarias, el pedimento también deberá incluir la firma electrónica del agente aduanal que demuestre el descargo total o parcial de dichas regulaciones o restricciones.

1.5.1. Concepto.

Para los efectos de la Ley Aduanera, se entiende por Despacho Aduanero el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficos y regímenes aduaneros establecidos en la propia legislación aduanera, 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.

1.5.2. División de Mercancías.

Por su origen.

Nacionales: las que se produzcan en el país, o se manufacturen en el mismo con materias primas nacionales o nacionalizadas.

Nacionalizadas: las que siendo extranjeras han satisfecho todos los requisitos y pagado sus contribuciones de importación entrando a la circulación y consumo del país.

Extranjeras: son aquellas que por su origen provengan del extranjero y no se hayan nacionalizado.

Por sus requisitos:

Libres: las que para su importación o exportación no requieren de requisitos especiales.

Restringidas: las que para ser importadas o exportadas necesitan de permiso previo de autoridad competente.

Reguladas: las que necesitan de autorización de autoridad competente o cumplir con determinadas condiciones para su importación o exportación.

Prohibidas: las que de ninguna manera pueden ser objeto del comercio exterior.

Por el pago de impuestos.

Exentas: aquellas mercancías que no causan impuestos.

Gravadas: las que están sujetas al pago de los impuestos.

Por su lugar de destino.

A región fronteriza: las que su destino son las zonas de desgravación aduanera.

A franja fronteriza: las que su destino es una zona de veinte kilómetros paralela a las líneas divisorias internacionales.

A zona gravada: las que su destino es cualquier parte del territorio nacional, con excepción de las regiones y franjas fronterizas⁸.

⁸ LELAND BACH, George. Tratado de Economía, Tomo II. Fondo de Cultura Económica, México, P. 303.

1.6. Documentos Legalmente Exigibles.

El documento más importante dentro del Despacho Aduanero es el Pedimento Aduanal, el cual al ser presentado se hará acompañar de diversos documentos, según sea el régimen al que se destine, importación o exportación. Lo anterior lo encontramos en el artículo 36 de la Ley Aduanera.

En el Diario Oficial de la Federación se publicó el Anexo 1 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2004, esto fue el 29 de marzo de 2004, donde se pueden ubicar los requisitos del pedimento aduanal. En el anexo 22 de estas reglas.

1.6.1. Importación.

a) La factura comercial cuando el valor en aduana de las mercancías se determine conforme al valor de transacción y el valor de dichas mercancías exceda de trescientos dólares de los Estados Unidos de América o de su equivalente en otras monedas extranjeras.

b) El conocimiento de embarque en tráfico marítimo o guía en tráfico aéreo.

c) Los documentos que comprueben el cumplimiento de los requisitos en materia de restricciones y regulaciones no arancelarias a la importación, que se hubieran expedido de acuerdo con la Ley de Comercio Exterior.

d) La comprobación del origen y de la procedencia de las mercancías cuando corresponda.

e) El documento en el que conste la garantía otorgada mediante depósito efectuado en la cuenta aduanera de garantía a que se refiere el artículo 84-A de esta Ley, cuando el valor declarado sea inferior al precio estimado que establezca dicha dependencia.

f) El certificado de peso o volumen expedido por la empresa certificadora autorizada por la Secretaría, tratándose del despacho de mercancías a granel en caso de tráfico marítimo.

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

En el caso de mercancías susceptibles de ser identificadas individualmente, deberán indicarse los números de serie, parte, marca, modelo o, en su defecto, las especificaciones técnicas o comerciales necesarias para identificar las mercancías y distinguirlas de otras similares, cuando dichos datos existan, así como la información a que se refiere el inciso g).

Esta información podrá consignarse en el pedimento, en la factura, en el documento de embarque o en relación anexa que señale el número de pedimento correspondiente, firmada por el importador, agente o apoderado aduanal.

No obstante lo anterior, las maquiladoras o las empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía, no estarán obligadas a identificar las mercancías cuando realicen importaciones temporales, siempre que los productos importados sean componentes, insumos y artículos semiterminados, previstos en el programa que corresponda, cuando estas empresas opten por cambiar al régimen de importación definitiva deberán cumplir con la obligación de citar los números de serie de las mercancías que hubieren importado temporalmente.

El agente o apoderado aduanal deberá imprimir en el pedimento su código de barras o usar otros medios de control, con las características que establezca la Secretaría mediante reglas.

1.6.2. Exportación.

Al pedimento aduanal se anexará lo siguiente:

a) La factura o, en su caso, cualquier documento que exprese el valor comercial de las mercancías.

b) Los documentos que comprueben el cumplimiento de los requisitos en materia de restricciones y regulaciones no arancelarias a la exportación, que se hubieren expedido de acuerdo con la Ley de Comercio Exterior.

Para los efectos de las fracciones I y II del artículo 36 de la Ley Aduanera, el Servicio de Administración Tributaria podrá requerir que al pedimento o factura, tratándose de pedimentos consolidados,⁹ se acompañe la documentación aduanera que se requiera de conformidad con los acuerdos internacionales suscritos por México.

En el caso de exportación de mercancías que hubieran sido importadas en los términos del artículo 86 de la Ley, así como de las mercancías que hubieran sido importadas temporalmente y que retornen en el mismo estado, susceptibles de ser identificadas individualmente, deberán indicarse los números de serie, parte, marca, modelo o, en su defecto, las especificaciones técnicas o comerciales necesarias para identificar las mercancías y distinguirlas de otras similares, cuando dichos datos existan.

Esta información podrá consignarse en el pedimento, en la factura, o en relación anexa que señale el número de pedimento correspondiente, firmada por el exportador, agente o apoderado aduanal.

No se exigirá la presentación de facturas comerciales en las importaciones y exportaciones efectuadas por embajadas, consulados o miembros del personal diplomático y consular extranjero, las relativas a energía eléctrica, las de petróleo crudo, gas natural y sus derivados cuando se hagan por tubería o cables, así como cuando se trate de menajes de casa.

Para los efectos de este artículo, los documentos que deben presentarse junto con las mercancías para su despacho, para acreditar el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias, Normas Oficiales Mexicanas y de las demás obligaciones establecidas en esta Ley para cada régimen aduanero, el Servicio de Administración Tributaria, mediante reglas de carácter general,

⁹ Quienes exporten mercancías podrán presentar ante la aduana, por conducto de agente o apoderado aduanal, un sólo pedimento que ampare diversas operaciones de un solo exportador, al que se denominará pedimento consolidado. También lo podrán realizar las maquiladoras y las empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía.

podrá señalar las obligaciones que pueden ser cumplidas en forma electrónica o mediante su envío en forma digital.

Tratándose del cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias en materia de sanidad animal y vegetal, la misma deberá verificarse en el recinto fiscal o fiscalizado de las aduanas que señale el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas.

1.7. Desarrollo del Despacho Aduanero.

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

DECLARACIÓN. Vale la pena aclarar que en materia aduanera existen dos clases de declaraciones. La referente al medio de conducción en que se transporta la mercancía. Así como la declaración con fines de destinación o indicación del régimen aduanero a que se someterá la mercancía. Esta segunda forma, es la que analizaremos como parte del despacho.

La declaración es una manifestación por escrito, en las formas oficiales, que la autoridad impone, hecha por el interesado o su legítimo representante en donde se indica el régimen aduanero que como destino se le dará a las mercancías y los datos o documentos necesarios requeridos por la ley para lograr la destinación.

COMPROBACIÓN. Consiste en la verificación que la autoridad aduanera realiza para comprobar la exactitud de los datos aportados, la personalidad del petitionerio y la veracidad de los documentos anexados.

REGISTRO. Según el Glosario Latinoamericano es el acto de fechar y numerar el documento en que se indica la operación o régimen aduanero a que

debe de someterse la mercancía. Su importancia radica en que es la base para aplicar determinadas normas que rigen a las tasas impositivas, tipos de cambio, restricciones, prohibiciones, precios oficiales.

AFORO O RECONOCIMIENTO. Es el punto más importante, dentro del proceso del despacho, consiste en determinar la naturaleza arancelaria de las mercancías, estableciendo su peso, medidas, comprobación, valor, lugar de procedencia, origen, estado de uso.

LIQUIDACIÓN DE IMPUESTOS. Consiste en determinar en cantidad líquida el monto de los impuestos que causa la mercancía individualizada a través del despacho de acuerdo a la base gravable y a la cuota fijada en la tarifa arancelaria.

RETIRO O LEVANTE. Es la autorización que otorga la autoridad aduanera una vez cumplidos los requisitos así como cubiertos los impuestos y derechos, para que las mercancías sean retiradas de los cintos fiscales o fiscalizados por quien tenga la facultad suficiente para hacerlo.

El despacho de las mercancías deberá de efectuarse en orden cronológico de presentación de los documentos o solicitudes, pero se dará prioridad al equipaje, menajes de casa, materiales explosivos, inflables, corrosivos, contaminantes o radioactivos y mercancías perecederas o de fácil descomposición, así como animales vivos.

1.8. Embargo de Mercancías.

Su raíz etimológica proviene del verbo embargar, que procede del latín vulgar: *imbarricare*, usado en la península ibérica con el significado de "cerrar una puerta con trancas o barras" (de barra, tranca), que era el procedimiento originario del embargo.

Dentro de la Enciclopedia Jurídica OMEBA, señalan al embargo como: "la medida mediante la cual se procede a prohibir al deudor la disposición de

determinados bienes, y el acto con que es concretado, como traba de embargo”.¹⁰

En nuestra legislación fiscal en el artículo 144 se estipula el embargo por una autoridad administrativa y se da a través del Procedimiento Administrativo de Ejecución.

El Abogado Narciso Sánchez Gómez, en su obra Derecho Fiscal Mexicano define el embargo en materia fiscal como: “el acto jurídico administrativo realizado por una autoridad fiscal, consistente en la determinación de los bienes que han de ser objeto de la garantía del interés fiscal reclamado dentro del procedimiento administrativo de ejecución”.¹¹

Podemos decir que el embargo precautorio como su nombre lo indica se realiza previamente cuando todavía no se ha determinado un crédito fiscal, para garantizar el interés fiscal y el procedimiento administrativo de ejecución se efectúa para hacer efectivo el pago de créditos ya existentes.

1.8.1. Embargo Precautorio de Mercancías.

El Agente Aduanal Andrés Rohde Ponce, define al embargo precautorio de mercancías como “un acto más de la actividad aduanera del Estado, que se ejerce por conducto de las autoridades aduaneras, sólo en ciertos casos y por determinadas causas que dispone la ley.”¹²

Al respecto el Tradadista Pedro Trejo Vargas¹³, opina que el embargo precautorio de mercancías de comercio exterior, no despojan de la propiedad al afectado, únicamente la limitan en cuanto a su uso, goce o disfrute, sin embargo, los bienes embargados, podrán ser sustituidos por otras formas de garantía que la Ley autoriza.

¹⁰ ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, *Tomo IX*. Ed. Driskill, S.A., Argentina. 1993.

¹¹ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Derecho Fiscal Mexicano*. Ed. Porrúa, México, 2001, Pág. 529.

¹² ROHDE PONCE, *Op. Cit.* Pág. 539.

¹³ TREJO VARGAS, Pedro. *Sistema Aduanero de México*, Editorial Tax Editores Unidos, S.A. de C.V. 2005. Pág. 350.

En cuanto a lo anterior, si bien no despojan de la propiedad al particular “al momento de embargarse la mercancía”, también lo es que en el supuesto de que no se desvirtúen las irregularidades por las cuales se embargó la mercancía, en algunos casos, pasará a propiedad del fisco en términos del artículo 183-A de la Ley Aduanera, si es el caso de que la mercancía pase a propiedad del Fisco Federal y ya no se cuente con la mercancía, el infractor deberá pagar el importe de su valor comercial en el territorio nacional al momento de la aplicación de las sanciones que correspondan.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que el embargo precautorio de mercancías es arbitrario y violatorio al artículo 16 de nuestra carta Magna en razón de que crea al particular un estado de incertidumbre, por no conocer la justificación del aseguramiento de bienes para garantizar un supuesto crédito fiscal, el cual al momento de embargarse la mercancía, todavía no existe.

Por otra parte es importante resaltar que el Código Fiscal de la Federación en su artículo 145 fracción I, establece como medida cautelar el embargo precautorio de mercancías con el fin de garantizar el interés fiscal, es decir, cuando existe un crédito fiscal.

Ahora bien, en materia aduanera, un embargo precautorio de mercancías, no garantiza el interés fiscal del crédito o créditos fiscales que resulten, sino que queda en garantía porque se presume ya sea una probable omisión de impuestos o incumplimiento de cualquier regulación o restricción no arancelaria.

Cuando la autoridad aduanera, determina que se embargue precautoriamente cierta mercancía, se levantará el acta de Inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera a que se refiere el artículo 150 de la Ley Aduanera, con el fin de que el interesado desvirtúe las irregularidades determinadas y obtener con ello la liberación de las mercancías embargadas.

1.9. Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

Gabino Fraga en su clásico Derecho administrativo dice que el procedimiento administrativo es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo" (Andrés Serra Rojas en su Derecho administrativo afirma: "el procedimiento administrativo esta constituido por un conjunto de trámites y formalidades-ordenados y metodizados , en las leyes administrativas que determinan los requisitos previos que preceden el acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condicionan su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin".

El Jurista Ricardo Sergio de la Rosa Velez, comenta que la Ley Aduanera establece un solo procedimiento administrativo, sin embargo el contenido de los preceptos desprende que se diferencian dos procedimientos: uno que es más rígido, cuando hay puntos graves y da lugar al embargo precautorio y el otro se inicia por irregularidades de carácter formal en el cual no hay embargo¹⁴, (Acta circunstanciada de hechos, artículo 152 de la Ley Aduanera).

Por lo cual las autoridades aduaneras, se encuentran obligadas a levantar el acta de inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera, cuando derivado de sus facultades de comprobación, embarguen precautoriamente mercancías y además a entregarla al interesado en el mismo acto, es decir, al momento de practicarse el reconocimiento aduanero a las mercancías, copia del acta, tal como lo establece el artículo 150 de la Ley Aduanera.

Por lo cual al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera se le puede definir como el conjunto de actuaciones y trámites que en forma coordinada, uniforme y sistemática se realizan por parte de los administrados y de la Administración pública y van dirigidos a la realización de una resolución en materia aduanera.¹⁵

¹⁴ DE LA ROSA VELEZ, Ricardo Sergio. *Procedimiento en Materia Fiscal y Administrativa, especialización en materia procesal fiscal*. Tomo IV. T.F.J.F.A. p. 472.

¹⁵ *Idem*. Pág. 472.

CAPÍTULO SEGUNDO.

LA FIGURA DEL AGENTE ADUANAL EN EL DERECHO ADUANERO.

2.1. El Agente Aduanal.

El primer dato que se tiene del Agente Aduanal, en lo que cabe a la regulación de su actividad, se encuentra en la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas, de Cabotaje y Secciones Aduanales del 25 de enero de 1885, que apuntaba que en las operaciones de comercio y aduanas no podía intervenir más que el consignatario a menos que otorgare poder suficiente y amplio a alguna persona, o que la acreditara con carta poder para los asuntos aduanales. la Ley de Agentes Aduanales del 27 de agosto de 1927, que regulaba la actividad del agente aduanal.¹

La ultima Ley que regulo su actividad hasta antes de la vigente fue la Ley Aduanera de 28 de diciembre de 1984 que fue derogada por la Ley Aduanera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, la cual entró en vigor el 1º de abril de 1996.

En el artículo 159 de esta Ley Aduanera, se establece que el Agente Aduanal es la persona física, que a través de una patente, otorgada por la autoridad hacendaria, interviene ante una aduana para despachar mercancías en cualquiera de los regímenes aduaneros en virtud de los servicios profesionales que presta.

¹ GODOY TOSCANO, Xóchitl. Actuación del Agente Aduanal en el Orden del Comercio Internacional en México. Tesis de Licenciatura, Universidad Vasco de Quiroga, Morelia Michoacán, Noviembre de 2001, págs. 59 y 60.

En otros países al Agente Aduanal se le conoce de diversas formas: en España, Agentes de Aduana; en Argentina y Paraguay, Despachantes de aduana; en Uruguay, Agentes privados de interés público; en Estados Unidos de Norteamérica, Custom Broker; en Chile, Despachadores de aduana.²

2.2. Concepto del Agente Aduanal.

En su obra llamada Derecho Aduanero, el Maestro Ricardo Xavier Basaldua, lo define como *Despachante de Aduana* y de él dice, “son despachantes de aduana las personas que, profesionalmente y mediando habilitación previa del servicio aduanero, gestiona en nombre y por cuenta de sus clientes el despacho de mercaderías ante las Aduanas”³

El Maestro Máximo Carvajal Contreras, lo define como “la persona física que a través de una patente otorgada por la autoridad hacendaria, interviene ante una aduana para despachar mercancías en cualesquiera de los Regímenes Aduaneros, en virtud de los servicios profesionales que presta”⁴

El Autor Eduardo Reyes Díaz Leal, lo define de una manera muy particular, ya que lo compara con un ministro de fe o notario de las aduanas, y no como lo que es un prestador de servicios. Que tiene como fin hacer cumplir la función de la aduana cabalmente, representando a los importadores y exportadores legalmente.⁵

Para el Maestro Witker, “Agente Aduanal es aquel profesional, cuyos conocimientos en legislación aduanera y del comercio exterior lo habilitan, en las condiciones y con los requisitos establecidos por la Ley de Aduanas y sus reglamentos para prestar servicios a terceros como gestor habitual, en toda

² TREJO VARGAS, Pedro. Op. Cit., pág. 439.

³ XAVIER BASALDUA, Ricardo. Derecho Aduanero. Edit. Abeledo- Perrot, Argentina 1992, pág. 455.

⁴ CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Op. Cit., pág. 394.

⁵ REYES DÍAZ LEAL, Eduardo. El Agente Aduanal. Editorial Universidad en Asuntos Internacionales, México, 2000, Pág. 3.

clase de trámites, operaciones y Regímenes Aduaneros y en todas las fases actos y consecuencias del despacho”.⁶

2.3. La Patente Aduanal.

Esta palabra de patente viene del latín “patens patentis”, patente, abierto, manifiesto, descubierto.) En el lenguaje común, es lo que es claro, perceptible; ya en términos jurídicos a la facultad otorgada por el Estado para desempeñar ciertas actividades, como a los notarios, corredores públicos, y la figura que estamos estudiando los agentes aduanales.

La definiremos entonces, como el documento que al haber satisfecho los requisitos que impone la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es expedido, por esta última para el ejercicio de las actividades relacionadas con la importación y exportación de mercancías.

Este documento lleva la firma del Administrador General de Aduanas, el cual indica el número de patente con la que podrán actuar en la Aduana adscrita, la cual se compone de cuatro dígitos, siendo personal e intransferible.

2.4. Requisitos Para Obtener la Patente.

El artículo 159 de la Ley Aduanera, los establece:

“Para obtener la patente de agente aduanal se requiere:

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

⁶ WITKER, Jorge. Derecho Tributario Aduanero. Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas., U.N.A.M., México 2000, pág. 309.

IV. No ser servidor público, excepto tratándose de cargos de elección popular, ni militar en servicio activo.

V. No tener parentesco por consanguinidad en línea recta sin limitación de grado y colateral hasta el cuarto grado, ni por afinidad, con el administrador de la aduana de adscripción de la patente.

VI. Tener título profesional o su equivalente en los términos de la ley de la materia.

VII. Tener experiencia en materia aduanera, mayor de tres años.

VIII. Exhibir constancia de su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes.

IX. Aprobar el examen de conocimientos que practique la autoridad aduanera y un examen psicotécnico.

Siendo cubiertos estos requisitos, la Secretaría otorgará la patente en un plazo que no exceda de cuatro meses. Siendo personal e intransferible.

2.5. Requisitos Para Operar la Patente.

El artículo 160 de la Ley Aduanera los numera, como a continuación se hará:

“I. Haber efectuado el despacho por cuenta de un mínimo de cinco personas que realicen actividades empresariales, en el mes anterior al de que se trate.

El requisito será exigible en los primeros veinticuatro meses en que opere como agente aduanal.

II. Proporcionar a las autoridades aduaneras, en la forma y periodicidad que éstas determinen, la información estadística de los pedimentos que formule, grabada en un medio magnético.

III. Residir y mantener su oficina principal en el lugar de su adscripción para la atención de los asuntos propios de su actividad, salvo en el caso del artículo 161, segundo párrafo de esta Ley.

IV. Manifiestar a las autoridades aduaneras el domicilio de su oficina para oír y recibir notificaciones en la circunscripción de la aduana de su adscripción, y las que se realicen en ese lugar surtirán sus efectos en los términos legales; asimismo, dar aviso a las mismas del cambio de domicilio, aun en el caso de suspensión voluntaria de actividades. Igual obligación tendrá en el supuesto del segundo párrafo del artículo 161 de esta Ley, por cada aduana en la que esté autorizado para operar.

V. Ocuparse personal y habitualmente de las actividades propias de su función y no suspenderlas en caso alguno, excepto cuando lo ordene la Secretaría o cuando haya obtenido la autorización a que se refiere el siguiente párrafo.

Las autoridades aduaneras podrán autorizar la suspensión voluntaria de actividades de un agente aduanal, previa solicitud que éste presente por escrito y en la que señale las causas que justifiquen la suspensión. Dicha suspensión se podrá autorizar por un plazo de tres meses prorrogables cuando exista causa justificada para ello a juicio de la autoridad aduanera. El agente aduanal podrá reanudar sus actividades en cualquier momento, para lo cual deberá presentar el aviso correspondiente por escrito.

El agente aduanal deberá firmar en forma autógrafa como mínimo el 35% de los pedimentos originales y la copia del transportista presentados mensualmente para el despacho, durante once meses de cada año de calendario, utilizando además su clave confidencial de identidad.

Esta obligación deberá cumplirla, tanto en la aduana de su adscripción, como en las distintas aduanas en que tenga autorización para actuar conforme a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 161 de esta Ley.

VI. Dar a conocer a la aduana en que actúe, los nombres de los empleados o dependientes autorizados para auxiliarlo en los trámites de todos los actos del despacho, así como los nombres de los mandatarios que lo

representen al promover y tramitar el despacho. El agente aduanal será ilimitadamente responsable por los actos de sus empleados o dependientes autorizados y de sus mandatarios.

Para ser mandatario de agente aduanal se requiere contar con poder notarial y con experiencia aduanera mayor a dos años, aprobar el examen que, mediante reglas determine el Servicio de Administración Tributaria y que solamente promueva el despacho en representación de un agente aduanal.

Se entenderá que el agente aduanal es notificado personalmente cuando la notificación de los actos derivados del reconocimiento aduanero y segundo reconocimiento se efectúe con cualquiera de sus empleados o dependientes autorizados o de sus mandatarios.

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

VII. Realizar los actos que le correspondan conforme a esta Ley en el despacho de las mercancías, empleando el sistema electrónico y la firma electrónica avanzada que le asigne el Servicio de Administración Tributaria.

VIII. Contar con el equipo necesario para promover el despacho electrónico, conforme a las reglas que emita la Secretaría y utilizarlo en las actividades propias de su función.

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

Cuando los agentes aduanales tengan autorización para despachar en aduanas distintas a la de su adscripción, la obligación a que se refiere esta fracción será aplicable para cada una de las aduanas en las que operen.

La propia Secretaría podrá cambiar la obligación a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, autorizando, a petición de los agentes aduanales de un determinado lugar, que el servicio se proporcione en forma rotatoria o permanente para el total de las operaciones a que se refiere esta fracción por uno o varios agentes.

En los casos a que se refiere esta fracción, el agente aduanal tendrá derecho a una contraprestación de \$80.00 por cada operación.

X. Utilizar los candados oficiales en los vehículos y contenedores que transporten las mercancías cuyo despacho promueva, de conformidad con lo que establezca la Secretaría mediante reglas, así como evitar que los candados fiscales que adquiera de los importadores o fabricantes autorizados, se utilicen en contenedores o vehículos que transporten mercancías cuyo despacho no hubiere promovido.

La inobservancia a lo dispuesto en las fracciones I, V, IX y X de este artículo inhabilita al agente aduanal para operar hasta por un mes.

La inobservancia a lo dispuesto en las fracciones II, III, IV, VI, VII y VIII de este artículo inhabilita al agente aduanal para operar, hasta en tanto no se cumpla con el requisito correspondiente”.

2.6. Obligaciones y Derechos del Agente Aduanal.

Obligaciones del Agente Aduanal.

Los Agentes Aduanales deben sujetarse a las obligaciones establecidas en el artículo 162 de la Ley aduanera que son:

I.- En los trámites o gestiones aduanales, actuar siempre con su carácter de Agente Aduanal.

II.- Realizar el descargo total o parcial en el medio magnético, en los casos de las mercancías sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias cuyo cumplimiento se realice mediante dicho medio, en los términos que establezca la Secretaría de Economía y anotar en el pedimento respectivo la firma electrónica que demuestre dicho descargo.

III.- Rendir el dictamen técnico cuando se lo solicite la autoridad competente.

IV. Cumplir el encargo que se le hubiera conferido por lo que no podrá transferirlo ni endosar documentos que estén a su favor o a su nombre, sin la autorización expresa y por escrito de quien lo otorgó.

V. Abstenerse de retribuir de cualquier forma, directa o indirectamente, a un Agente Aduanal suspendido en el ejercicio de sus funciones o alguna persona moral en que éste sea socio o accionista o esté relacionado de cualquier otra forma, por la transferencia de clientes que le haga el Agente Aduanal suspendido; así como recibir pagos directa o indirectamente de un Agente Aduanal suspendido en sus funciones o de una persona moral en la que éste sea socio o accionista o relacionado de cualquier otra forma, por realizar trámites relacionados con la importación o exportación de mercancía propiedad de personas distintas del Agente Aduanal suspendido o de la persona moral aludida.

El mismo precepto establece que “no será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en los casos de que ambos sean socios de una empresa dedicada a prestar servicios de comercio exterior, con anterioridad a la fecha en la que se estableció la obligación a que se refiere dicho párrafo.

VI.- Declarar bajo protesta de decir verdad, el nombre y domicilio fiscal del destinatario o del remitente de las mercancías, la clave del Registro Federal de Contribuyentes de aquellos y el propio, la naturaleza y características de las mercancías y los demás datos relativos a la operación de comercio exterior en que intervenga, en las formas oficiales y documentos en que se requieran o, en su caso, en el sistema mecanizado.

VII.-Formar un archivo con la copia de cada uno de los pedimentos tramitados a grabar dichos pedimentos en los medios magnéticos que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con los siguientes documentos:

- a) Copia de la factura comercial.
- b) El conocimiento de embarque o guía aérea revalidados en su caso.
- c).Los documentos que comprueben el cumplimiento de las obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias.

d) La comprobación de origen y de la procedencia de las mercancías cuando corresponda.

e) La manifestación de valor a que se refiere el artículo 59 fracción III de la Ley Aduanera Vigente.

f) El documento en que conste la garantía a que se refiere el inciso e), fracción I del artículo 36 de la Ley Aduanera vigente, cuando se trate de mercancías con precio estimado establecido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

g) Copia del documento presentado por el importador a la Administración General de Aduanas que compruebe el encargo que se le hubiera conferido para realizar el despacho aduanero de las mercancías. En los casos a los que se refiere el último párrafo, de la fracción III del artículo 59 de la Ley Aduanera vigente, queda obligado a conservar únicamente los registros electrónicos que acrediten al cargo conferido.

Los documentos antes señalados deberán conservarse durante cinco años en la oficina principal de la agencia a disposición de las autoridades aduaneras. Dichos documentos podrán conservarse microfilmados o grabados en cualquier otro medio magnético que autorice la secretaría de Hacienda y Crédito Público.

VIII.- Presentar la garantía por cuenta de los importadores de la posible diferencia de contribuciones y sus accesorios, en los términos previstos en la Ley Aduanera vigente, a que pudiera dar lugar, por declarar en el pedimento un valor inferior al precio estimado que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para mercancías que sean objeto de subvaluación.

IX.- Aceptar las visitas que ordenen las autoridades aduaneras, para comprobar que cumplen sus obligaciones o para investigaciones determinadas.⁷

X.- Solicitar la autorización de las autoridades aduaneras para poder suspender sus actividades, en los casos previstos en la Ley Aduanera vigente.

⁷ Estas son las visitas domiciliarias.

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

XII.- Presentar aviso al Servicio de Administración Tributaria, dentro de los quince días siguientes a aquél en que constituya una sociedad de las previstas en la fracción II del artículo 163 de la Ley Aduanera vigente.

Derechos del Agente Aduanal.

Los encontramos en el artículo 163 de la Ley Aduanera Vigente, el cual indica:

Son derechos del Agente Aduanal:

I.- Ejercer la patente.

II.- Constituir sociedades integradas por mexicanos para facilitar la prestación de sus servicios, la sociedad y sus socios, salvo los propios Agentes Aduanales, no adquirirán derecho alguno sobre la patente, ni disfrutarán de los que la ley confiere a estos últimos.

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

IV.- Designar hasta tres mandatarios cuando realice un máximo de trescientas operaciones al mes; si excede de este número podrá designar hasta cinco mandatarios.⁸

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

VI.- Suspender voluntariamente sus actividades, previa autorización de las Autoridades Aduaneras.

VII.- Designar, por únicamente a una persona física ante el Servicio de Administración Tributaria, como su Agente Aduanal sustituto, para que en caso

⁸ Esta designación se hará conforme a lo establecido en el artículo 188 del Reglamento de la Ley Aduanera vigente.

de fallecimiento, incapacidad permanente o retiro voluntario, éste lo sustituya, obteniendo su patente aduanal, para actuar al amparo de la misma en la aduana de adscripción original y en las tres aduanas adicionales que, en su caso, le hubieran sido autorizadas en los términos del artículo 161 de la Ley Aduanera vigente.

El Agente Aduanal adscrito en los términos del párrafo anterior, no podrá, a su vez, designar a otra persona física que lo sustituya en caso de su fallecimiento, incapacidad permanente o retiro voluntario. En este caso, el Servicio de Administración Tributaria tendrá la facultad de designarlo, a solicitud expresa.

La designación y revocación de Agente Aduanal adscrito, deberá presentarse por escrito y ser ratificadas personalmente por el Agente Aduanal ante el Servicio de Administración Tributaria.

Para que proceda la designación como Agente Aduanal sustituto, la persona deberá de cumplir con los requisitos que exige el artículo 159 de la Ley Aduanera vigente.

2.7. Agente Aduanal Sustituto.

El artículo 163 fr. VII de la Ley Aduanera nos establece esta figura, el cual señala:

ARTICULO 163. Son derechos del agente aduanal:

VII. Designar, por única vez, a una persona física ante el Servicio de Administración Tributaria, como su agente aduanal adscrito, para que en caso de fallecimiento, incapacidad permanente o retiro voluntario, éste lo sustituya, obteniendo su patente aduanal para actuar al amparo de la misma en la aduana de adscripción original y en las tres aduanas adicionales que, en su caso, le hubieran sido autorizadas en los términos del artículo 161 de esta Ley.

El agente aduanal adscrito en los términos del párrafo anterior, no podrá, a su vez, designar a otra persona física que lo sustituya en caso de su fallecimiento, incapacidad permanente o retiro voluntario. En este caso, el Servicio de Administración Tributaria tendrá la facultad de designarlo, a solicitud expresa.

La designación y revocación de agente aduanal adscrito, deberá presentarse por escrito y ser ratificadas personalmente por el agente aduanal ante el Sistema de Administración Tributaria.

Para que proceda la designación como agente aduanal sustituto, la persona designada deberá de cumplir con los requisitos que exige el artículo 159 de esta Ley.

El Artículo 163-A de la Ley Aduanera indica que ninguna persona podrá ser nombrada por dos o más agentes aduanales al mismo tiempo. Si en dado caso obtuviere su patente dicha sustitución quedará sin efectos.

2.8. Causales de Suspensión y Cancelación de Patente.

Suspensión de la Patente del Agente Aduanal.

Estas causales se encuentran en el artículo 164 de la Ley Aduanera vigente:

El Agente Aduanal, será suspendido en el ejercicio de sus funciones hasta por noventa días, o por el plazo que resulte en los términos de las fracciones I, IV, V y VIII de este artículo, por las siguientes causas:

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

II.- Dejar de cumplir con el encargo que se le hubiere conferido (podemos hacer referencia a la obligación del Agente Aduanal establecida en el artículo 162 fracción IV de la Ley Aduanera vigente antes citada), así como transferir o endosar documentos a su consignación, sin autorización escrita de su mandante (el incumplimiento de esta disposición da lugar a la infracción establecida en el artículo 186 fracción XI y multa establecida en el artículo 187 fracción I de la Ley Aduanera vigente), salvo en el caso de corresponsalías entre Agentes Aduanales.

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

IV.- Estar sujeto a un procedimiento de cancelación. La suspensión durará hasta que se dicte resolución, excepto en los casos a que se refieren las fracciones III y IV del artículo 165 de la Ley Aduanera vigente. (Referente a las causales de cancelación de la Patente de Agente Aduanal).

V.- Asumir los cargos a que se refiere el artículo 159, fracción IV, (referente a los cargos de servidor público y militar en servicio) salvo que haya obtenido con anterioridad la autorización de suspensión de actividades. En este caso, la suspensión será por el tiempo que subsista la causa que la motivó.

VI.- Declarar con inexactitud en el pedimento, siempre que resulte lesionado el interés fiscal y no sean aplicables las causales de cancelación establecidas en la fracción II del artículo 165 de la Ley Aduanera vigente. No se suspenderá al Agente Aduanal por el primer error que cometa durante cada año de calendario, siempre que el error no exceda del monto y porcentaje señalado en el inciso a) de la citada fracción II del artículo 165.

No procederá la suspensión a que se refiere esta fracción, cuando la omisión de contribuciones y cuotas compensatorias, en su caso, se deba a la inexacta clasificación arancelaria por diferencia de criterios en la interpretación de las tarifas conferidas en las Leyes de los Impuestos Generales de Importación o Exportación, siempre que la descripción, naturaleza y demás características necesarias para la clasificación de las mercancías hayan sido correctamente manifestadas a la autoridad aduanera.

VII.- Tratándose de los Regímenes Aduaneros temporales, de depósito fiscal y de tránsito de mercancías, declarar con inexactitud alguno de los datos a que se refiere el primer párrafo de la fracción II, del artículo 165 de la Ley Aduanera vigente, siempre que con los datos aportados, excluida la liquidación provisional a que se refieren los artículos 127, fracción II⁹ y 131, fracción II de la Ley Aduanera vigente de haberse destinado la mercancía de que se trate al régimen de importación definitiva.

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

En caso de suspensión, el afectado no podrá iniciar nuevas operaciones, sino solamente concluir las que tuviera ya iniciadas a la fecha en que le sea notificado el acuerdo respectivo”.

Cancelación de la Patente del Agente Aduanal.

Los supuestos para cancelar esta patente están en el artículo 165 de la Ley aduanera:

“Será cancelada la Patente de Agente Aduanal, independientemente de las sanciones que procedan por las infracciones cometidas, por las siguientes causas:

“I.- Contravenir lo dispuesto en el artículo 163, fracción II. (referente a la constitución de sociedades integradas por mexicanos para la prestación del servicio del Agente Aduanal).

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

⁹ Nos hable del tránsito interno de mercancías.

a) La omisión en el pago de impuestos al comercio exterior, derechos y cuotas compensatorias.

b) Efectuar los trámites del despacho sin el permiso o sin contar con la asignación del cupo de las autoridades competentes, cuando se requiera, o sin realizar el descargo total o parcial sobre el permiso o cupo antes de activar el mecanismo de selección automatizado.

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

No procederá la cancelación a que se refiere esta fracción, cuando la omisión de contribuciones y cuotas compensatorias, en su caso, se deba a la inexacta clasificación arancelaria por diferencia de criterios en la interpretación de las tarifas contenidas en las Leyes de los impuestos generales de Importación o Exportación, siempre que la descripción, naturaleza y demás características necesarias para la clasificación de las mercancías hayan sido correctamente manifestadas a la autoridad.

III.- Señalar en el pedimento el nombre, domicilio fiscal o la clave del Registro Federal de Contribuyentes de alguna persona que no hubiere solicitado la operación al Agente Aduanal o cuando estos resulten falsos e inexistentes.

IV.- Retribuir de cualquier forma, directa o indirectamente a un Agente Aduanal suspendido en el ejercicio de sus funciones o alguna persona moral en que éste sea socio o accionista o esté relacionado de cualquier otra forma, por la transferencia de clientes que le haga el Agente Aduanal suspendido; así como recibir pagos directa o indirectamente de un Agente Aduanal suspendido en sus funciones o de una persona moral en la que éste sea socio o accionista o esté relacionado de cualquier otra forma, por realizar trámites relacionados con la importación o exportación de mercancías propiedad de personas distintas del Agente Aduanal suspendido o de la persona moral aludida.

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

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

VII.- Tratándose de los Regímenes Aduaneros temporales, de depósito fiscal y de tránsito de mercancías, declarar con inexactitud alguno de los datos a que se refiere el primer párrafo de la fracción II de este artículo siempre que con los datos aportados, excluida la liquidación provisional a que se refieren los artículos 127, fracción II y 131, fracción II de la Ley aduanera vigente, de haberse destinado la mercancía de que se trate al Régimen de importación definitiva, se dé alguno de los siguientes supuestos:

a) La omisión exceda de \$100,000.00 y del 10 % de los impuestos al comercio exterior, derechos y en su caso, cuotas compensatorias causadas. (cantidad actualizada a mayo de 2005).

b) Efectuar los trámites del despacho sin el permiso o sin contar con la asignación del cupo de las autoridades competentes, cuando se requieran o sin realizar el descargo total o parcial sobre el permiso o cupo antes de activar el mecanismo de selección automatizado.

c) Se trate de mercancías de importación o exportación de mercancías prohibidas.

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

A partir de la fecha en que se notifique a los clientes de asuntos inconclusos la cancelación de la patente, se interrumpirán por treinta días los plazos legales que estuvieren corriendo”.

2.9. Causales de Inhabilitación del Agente Aduanal.

La Inhabilitación del Agente Aduanal se localiza específicamente en el artículo 160 de la Ley Aduanera. La cual esta dividida en dos clases, que a continuación mencionaremos:

a) Inhabilitación para operar hasta por un mes por la inobservancia a lo dispuesto en las fracciones I, V, IX y X del artículo 160 de la Ley Aduanera.

ARTICULO 160. El agente aduanal deberá cubrir los siguientes requisitos para operar:

I.- Haber efectuado el despacho por cuenta de un mínimo de cinco personas que realicen actividades empresariales, en el mes anterior al de que se trate.

El requisito será exigible en los primeros veinticuatro meses en que opere como agente aduanal.

V.- Ocuparse personal y habitualmente de las actividades propias de su función y no suspenderlas en caso alguno, excepto cuando lo ordene la Secretaría o cuando haya obtenido la autorización a que se refiere el siguiente párrafo.

Las autoridades aduaneras podrán autorizar la suspensión voluntaria de actividades de un agente aduanal, previa solicitud que éste presente por escrito y en la que señale las causas que justifiquen la suspensión. Dicha suspensión se podrá autorizar por un plazo de tres meses prorrogables cuando exista causa justificada para ello a juicio de la autoridad aduanera. El agente aduanal podrá reanudar sus actividades en cualquier momento, para lo cual deberá presentar el aviso correspondiente por escrito.

El agente aduanal deberá firmar en forma autógrafa como mínimo el 35% de los pedimentos originales y la copia del transportista presentados mensualmente para el despacho, durante once meses de cada año de calendario, utilizando además su clave confidencial de identidad.

Esta obligación deberá cumplirla, tanto en la aduana de su adscripción, como en las distintas aduanas en que tenga autorización para actuar conforme a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 161 de esta Ley.

IX.- Ocuparse, por lo menos, del 15% de las operaciones de importación y exportación con valor que no rebase al que, mediante reglas determine la Secretaría.

Cuando los agentes aduanales tengan autorización para despachar en aduanas distintas a la de su adscripción, la obligación a que se refiere esta fracción será aplicable para cada una de las aduanas en las que operen.

La propia Secretaría podrá cambiar la obligación a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, autorizando, a petición de los agentes aduanales de un determinado lugar, que el servicio se proporcione en forma rotatoria o permanente para el total de las operaciones a que se refiere esta fracción por uno o varios agentes.

En los casos a que se refiere esta fracción, el agente aduanal tendrá derecho a una contraprestación de \$80.00 por cada operación.

X.- Utilizar los candados oficiales en los vehículos y contenedores que transporten las mercancías cuyo despacho promueva, de conformidad con lo que establezca la Secretaría mediante reglas, así como evitar que los candados fiscales que adquiera de los importadores o fabricantes autorizados, se utilicen en contenedores o vehículos que transporten mercancías cuyo despacho no hubiere promovido.

b) Inhabilitación para operar hasta en tanto no se cumpla con el requisito correspondiente a cualquiera de las fracciones II, III, IV, VI, VII y VIII del artículo 160 de la Ley Aduanera.

ARTICULO 160. El agente aduanal deberá cubrir los siguientes requisitos para operar:

II.- Proporcionar a las autoridades aduaneras, en la forma y periodicidad que éstas determinen, la información estadística de los pedimentos que formule, grabada en un medio magnético.

III.- Residir y mantener su oficina principal en el lugar de su adscripción para la atención de los asuntos propios de su actividad, salvo en el caso del artículo 161, segundo párrafo de esta Ley.

IV.- Manifestar a las autoridades aduaneras el domicilio de su oficina para oír y recibir notificaciones en la circunscripción de la aduana de su adscripción, y las que se realicen en ese lugar surtirán sus efectos en los términos legales;

asimismo, dar aviso a las mismas del cambio de domicilio, aun en el caso de suspensión voluntaria de actividades. Igual obligación tendrá en el supuesto del segundo párrafo del artículo 161 de esta Ley, por cada aduana en la que esté autorizado para operar.

VI.- Dar a conocer a la aduana en que actúe, los nombres de los empleados o dependientes autorizados para auxiliarlo en los trámites de todos los actos del despacho, así como los nombres de los mandatarios que lo representen al promover y tramitar el despacho. El agente aduanal será ilimitadamente responsable por los actos de sus empleados o dependientes autorizados y de sus mandatarios.

Para ser mandatario de agente aduanal se requiere contar con poder notarial y con experiencia aduanera mayor a dos años, aprobar el examen que, mediante reglas determine el Servicio de Administración Tributaria y que solamente promueva el despacho en representación de un agente aduanal.

Se entenderá que el agente aduanal es notificado personalmente cuando la notificación de los actos derivados del reconocimiento aduanero y segundo reconocimiento se efectúe con cualquiera de sus empleados o dependientes autorizados o de sus mandatarios.

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

VII. Realizar los actos que le correspondan conforme a esta Ley en el despacho de las mercancías, empleando el sistema electrónico y la firma electrónica avanzada que le asigne el Servicio de Administración Tributaria.

VIII.- Contar con el equipo necesario para promover el despacho electrónico, conforme a las reglas que emita la Secretaría y utilizarlo en las actividades propias de su función.

Después de un procedimiento iniciado por la aduana se dará la inhabilitación del Agente Aduanal, que tiene como resultado la pena o castigo que lo priva de alguno de sus derechos de Agente Aduanal o lo incapacita temporalmente para operar su patente.

2.10. Apoderado Aduanal.

El artículo 168 de la Ley Aduanera nos da los requisitos para obtener tal autorización, así como el concepto de esta figura en estudio. “Es la persona física designada por otra persona física o moral para que en su nombre y representación se encargue del despacho de mercancías, siempre y cuando obtenga la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”.

“ARTICULO 168. Tendrá el carácter de apoderado aduanal la persona física designada por otra persona física o moral para que en su nombre y representación se encargue del despacho de mercancías, siempre que obtenga la autorización de la Secretaría. El apoderado aduanal promoverá el despacho ante una sola aduana, en representación de una sola persona, quien será ilimitadamente responsable por los actos de aquél.

Para obtener la autorización para actuar como apoderado aduanal se requiere:

I.- No haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito doloso, ni haber sufrido la cancelación de su autorización, en caso de haber sido apoderado aduanal.

II.- Tener relación laboral con el poderdante y que el mismo le otorgue poder notarial.

III.- Gozar de buena reputación personal.

IV.- No ser servidor público ni militar en servicio activo.

V.- No tener parentesco por consanguinidad en línea recta sin limitación de grado y colateral hasta el cuarto grado, ni por afinidad, con el administrador de la aduana de adscripción.

VI.- Exhibir constancia de su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes.

VII.- Aprobar el examen de conocimientos que practiquen las autoridades aduaneras y un examen psicotécnico. En el caso de empresas pertenecientes a una misma corporación, podrán en cualquier momento, llevar a cabo la transferencia de autorizaciones de sus apoderados aduanales entre las

empresas del propio grupo, sin que sea necesario cumplir nuevamente con lo dispuesto en esta fracción.

Para los efectos de lo dispuesto por el artículo 172 de esta Ley, además de los requisitos señalados anteriormente, se requerirá tener título profesional o su equivalente en los términos de la ley de la materia y contar con experiencia en materia aduanera, mayor de tres años.

El impedimento consistente en ser servidor público no se aplicará cuando el poderdante sea una entidad pública. La Federación, las entidades federativas y los municipios, así como los estados extranjeros no estarán obligados a otorgar poder notarial

Cuando termine la relación laboral con el poderdante o éste revoque el poder notarial, el poderdante deberá solicitar a la Secretaría que revoque la autorización del apoderado aduanal. La revocación de la autorización surtirá efectos a partir de que el poderdante lo solicite a la Secretaría. “

2.11. Causales de inhabilitación del Apoderado Aduanal.

Estan señaladas en el artículo 169 de la nuestra Ley aduanera, dividida en dos tipos que mencionaremos eseguida:

a) Inhabilitación para operar hasta en tanto no se cumpla con el requisito correspondiente a cualquiera de las fracciones III y V del artículo 169 de la Ley Aduanera.

ARTICULO 169. El apoderado aduanal deberá cubrir los siguientes requisitos para operar:

I.- Proporcionar a las autoridades aduaneras, en la forma y con la periodicidad que éstas determinen, la información estadística de los pedimentos que formule, grabada en un medio magnético.

III.- Realizar los actos que le correspondan conforme a esta Ley en el despacho de las mercancías, empleando el sistema electrónico y el número confidencial personal que le asigne la Secretaría.

V. Dar a conocer a la aduana en que actúe, los nombres de los empleados o dependientes autorizados para auxiliarlo en los trámites de todos los actos del despacho.

Se entenderá que el apoderado aduanal es notificado personalmente cuando la notificación de los actos derivados del reconocimiento aduanero y segundo reconocimiento se efectúe con cualquiera de los empleados o dependientes autorizados a que se refiere la fracción V de este artículo.

b) Inhabilitación para operar hasta por un mes por la inobservancia a lo dispuesto en las fracciones II, y IV del artículo 169 de la Ley Aduanera.

II.- Ocuparse personal y habitualmente de las actividades propias de su función.

El apoderado aduanal deberá firmar en forma autógrafa la totalidad de los pedimentos originales y la copia del transportista.

IV.- Utilizar los candados oficiales en los vehículos y contenedores que transporten las mercancías cuyo despacho promueva, de conformidad con lo que establezca la Secretaría mediante reglas, así como evitar que los candados fiscales que adquiera de los importadores o fabricantes autorizados, se utilicen en contenedores o vehículos que transporten mercancías cuyo despacho no hubiera promovido.

2.12. Mandatario.

Respecto a los Mandatarios la ley únicamente los contempla con el fin de atribuirles responsabilidad solidaria por los actos que personalmente realicen conforme lo dispone el artículo 53 de la Ley Aduanera, misma que señala:

Artículo 53: Son responsables solidarios del pago de los impuestos al comercio exterior y de las demás contribuciones, así como de las cuotas compensatorias, que se causen con motivo de la introducción de mercancías al territorio nacional o de su extracción del mismo, sin perjuicio de los establecido por el Código Fiscal de la Federación:

I.- Los Mandatarios por lo actos que personalmente realicen conforme al mandato. Mandatarios.

Así mismo el artículo 160 facción VI de la citada ley nos señala los requisitos para ser mandatario:

- Poder Notarial
- Experiencia Aduanera mayor a dos años
- Aprobar el examen que mediante reglas determine el Servicio de Administración Tributaria y que solamente promueva el despacho en representación de un Agente Aduanal

Sin embargo en el Reglamento de la Ley Aduanera vigente en su artículo 188 nos dice que el Agente Aduanal podrá nombrar empleados para que lo representen en los trámites de despacho de mercancías. Este nombramiento deberá hacerse del conocimiento de la Autoridad Aduanera ante la que opere; la revocación de los nombramientos deberá cumplir las mismas formalidades.

CAPÍTULO TERCERO.

FACULTADES DE COMPROBACIÓN EN MATERIA ADUANERA.

3.1. Atribuciones del Poder Ejecutivo.

Estas facultades están sustentadas en los artículos 131 de nuestra Constitución.

“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 cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida”.

3.2. Facultades de las Autoridades Aduaneras.

Facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Mencionare solo las facultades más importantes que tiene esta Secretaría:

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

Percatarse que los agentes y apoderados aduanales, cumplan los requisitos establecidos por esta Ley.

Realizar el reconocimiento aduanero de las mercancías en los recintos fiscales y fiscalizados o, a petición del contribuyente, en su domicilio, cuando se satisfagan los requisitos previstos en el Reglamento,

Supervisar el segundo reconocimiento

Autorizar y cancelar la autorización a los dictaminadores aduaneros y revisar los dictámenes formulados por éstos en los términos del artículo 175.

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

Calcular el valor en aduana de las mercancías, declarado en el pedimento, cuando el importador lo determine incorrectamente, o lo hubiera determinado con base en documentación o información falsa o inexacta.

Determinar las características, clasificación arancelaria, naturaleza, 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.

Calcular las contribuciones y aprovechamientos omitidos por los contribuyentes o responsables solidarios. Así como 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.

Dar el otorgamiento, así como la suspensión y cancelación de las patentes de los agentes aduanales, así como otorgar, suspender, cancelar y revocar las autorizaciones de los apoderados aduanales.

Dictar y realizar el embargo precautorio conforme al 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.

También establecerá en 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.

Facultades del Servicio de Administración Tributaria.

Las atribuciones que tiene el Servicio de Administración Tributaria son básicamente las mismas que tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero ya están contenidas en la Ley del Servicio de Administración Tributaria de una forma más específica y concreta me parece redundante volverlas a mencionar por lo que solo mencionare el artículo en el que se encuentran incluidas artículo 7º de dicha Ley.

3.3. Mecanismo de Selección Automatizado.

Es el mecanismo que determinará si las mercancías se someterán a reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento. Por tal circunstancia, una vez presentado el pedimento y efectuado el pago de las contribuciones determinadas por el interesado, incluyendo el de las cuotas compensatorias, se presentarán las mercancías con el pedimento ante la autoridad aduanera y se activará el mecanismo de selección automatizado que determinará si debe practicarse o no el reconocimiento aduanero de las mismas.

En caso afirmativo, la autoridad aduanera lo efectuará ante quien presente las mercancías en recinto fiscal. Concluido el reconocimiento, se deberá activar nuevamente el mecanismo de selección automatizado, que determinará si las mercancías se sujetarán a un segundo reconocimiento.¹

En las aduanas que señale la Secretaría mediante reglas, tomando en cuenta su volumen de operaciones y cuando su infraestructura lo permita, independientemente del resultado que hubiera determinado el mecanismo de selección automatizado en la primera ocasión, el interesado deberá activarlo por segunda ocasión a efecto de determinar si las mercancías estarán sujetas a reconocimiento aduanero por parte de los dictaminadores aduaneros autorizados por la Secretaría.

En caso negativo, se entregarán las mercancías de inmediato.

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

¹ CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. *Op. Cit.* Pág. 200.

3.4. Primer Reconocimiento.

El reconocimiento aduanero y segundo reconocimiento, consisten en el examen de las mercancías de importación o de exportación, así como de sus muestras, para allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado², respecto de los siguientes conceptos:

1. Las unidades de medida señaladas en las tarifas de las Leyes de los Impuestos Generales de Importación o Exportación, así como el número de piezas, volumen y otros datos que permitan cuantificar las mercancías.
2. La descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías.
3. Los datos que permitan la identificación de las mercancías, en su caso.

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

En el caso de que no se hubiera presentado el documento a que se refiere el Artículo 36, Fracción I, inciso e) de esta Ley, las mercancías se entregarán una vez presentado el mismo.

“En los casos de mercancías destinadas a la exportación, de las importaciones y exportaciones efectuadas por pasajeros y del despacho de mercancías que se efectúe por empresas autorizadas de conformidad con los acuerdos internacionales de los que México sea parte y que para estos efectos dé a conocer la Secretaría mediante reglas, así como en las aduanas que señale la Secretaría, independientemente del tipo de régimen o de mercancía, el mecanismo de selección automatizado se activará una sola vez”.

² Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit. pp. 2491–2492.

3.5. Segundo Reconocimiento.

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

El reconocimiento aduanero y el segundo reconocimiento no limitan las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras, respecto de las mercancías importadas o exportadas.

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

Cuando las autoridades aduaneras con motivo de la revisión de los documentos presentados para el despacho de las mercancías, del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, tengan conocimiento de cualquier irregularidad, la misma se hará constar por escrito o en acta circunstanciada que para el efecto se levante, de conformidad con el procedimiento que corresponda, en los términos de los Artículos 150 a 153 de esta Ley.

El acta a que se refiere este artículo tendrá el valor que establece la Fracción I del Artículo 46 del Código Fiscal de la Federación, y deberá contener los hechos u omisiones observados, además de asentar las irregularidades que se observen del dictamen aduanero.

3.6. Visitas Domiciliarias de Comercio Exterior.

En este tema se identifican los procedimientos de fiscalización que se aplicarán en la visita domiciliaria, desde su inicio, desarrollo y conclusión; considerando lo establecido en la planeación de la auditoría y compromisos definidos en el control de acuerdos de la auditoría.

Para estudiar lo que es la visita domiciliaria es importante iniciar con los procedimientos que se realizan en el Preinicio, en el Inicio, durante la Revisión y al término de la Revisión con la Conclusión obtenida.

En cualquier proceso, la planeación reviste sin duda uno de los aspectos centrales, sin ella, seguramente no habría éxito en casi ninguna tarea, por lo que se revisara en este tema la importancia de la planeación de una auditoría, estudiando su concepto, su objetivo y los factores de la misma.

Toda vez que los requisitos que deben reunir las actas que corresponde levantarse en la realización de las visitas domiciliarias están dados por disposición legal; es responsabilidad de las autoridades fiscalizadoras observar estrictamente su cumplimiento.

I.- PREINICIO.

- Recepción y revisión de la orden de visita por el área operativa.
- Control de órdenes recibidas.
- Planeación de la visita.
- Entrada a la empresa en toda visita domiciliaria.

II.- PROCEDIMIENTOS DE INICIO.

- Entrega de la orden de visita al contribuyente o su Representante Legal.
- Entrega de la orden a un tercero
- Alternativas al inicio de visita
- Recorrido de las instalaciones del contribuyente
- Localización, concentración y control de elementos contables

FORMULACION DE ACTAS EN LA VISITA DOMICILIARIA.

- Actas de inicio
- Actas parciales
- Ultimas actas parciales.
- Actas finales.

(C.F.F. arts.44, 45, 46, 47, 49)

III.- PROCEDIMIENTOS DE REVISION.

- Confronta entre declaraciones contra libros y de éstos entre sí.
- Confronta de depósitos en estados de cuenta bancaria contra libros.
- Confronta de la documentación de ingresos localizada contra pólizas o diario de ventas.
- Confronta de documentos de compras
- Revisión de ingresos
- Ingresos no declarados contabilizados como pasivo.
- Revisión de compras
- Procedimientos generales aplicables a los gastos deducibles
- Facturas apócrifas, gastos y compras ficticias
- Revisión de la deducción de inversiones de activo fijo.
- Cargos, gastos diferidos y gastos preoperativos.
- Honorarios y servicios profesionales.
- Arrendamiento de bienes inmuebles y muebles.
- Créditos cancelados.
- Procedimientos para obtener datos de terceros a través de visita domiciliaria (compulsa)

PROCEDIMIENTOS COMPLEMENTARIOS.

- Saldo en IVA a favor del contribuyente, su acreditamiento o compensación contra otros impuestos o su devolución
- Aseguramiento y obtención de copias certificadas

IV.- CONCLUSIÓN.

- Plazo máximo de seis meses para la conclusión de una visita domiciliaria (C.F.F. Art. 46-A)
- Conclusión o suspensión anticipada de una auditoría.
- Autocorrección
- Liquidación
- Integración de expedientes, en el siguiente orden:
 - Archivo permanente
 - Archivo de papeles de trabajo
 - Archivo de PTU, en su caso Sobrantes

3.7. Dictaminadores aduaneros.

Los Dictaminadores Aduaneros, son también conocidos, como las empresas del segundo reconocimiento, debido a que son personas que laboran en empresas que realizan el segundo reconocimiento, previa autorización por el Servicio de Administración Tributaria.³

La Secretaría otorgará autorización de Dictaminador Aduanero a las personas que cumplan los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano.
- II. No haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito intencional que merezca pena corporal.
- III. Gozar de buena reputación personal y ser de reconocida probidad y honradez.
- IV. No ser servidor público ni militar en servicio activo, ni haber prestado sus servicios en la Administración General de Aduanas.

³ CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Op. Cit. Pág. 409.

V. No tener parentesco por consanguinidad en línea recta sin limitación de grado, y en colateral hasta el cuarto grado, ni por afinidad con el administrador de la aduana donde preste sus servicios.

VI. Presentar y aprobar el examen psicotécnico que practiquen las autoridades aduaneras.

La autorización antes mencionada tendrá vigencia por un año.

El incumplimiento de cualquiera de los requisitos señalados en las fracciones anteriores será causa de cancelación de la autorización para ejercer como Dictaminador Aduanero.

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

Cuando a un dictaminador se le haya impuesto en tres ocasiones la sanción a que se refiere el párrafo anterior, se cancelará su autorización para actuar como dictaminador.

En el caso en que se aplique una sanción como consecuencia de una irregularidad cuya responsabilidad sea exclusiva del Dictaminador Aduanero, no se fincará ninguna responsabilidad adicional ni se impondrá sanción alguna a la empresa para la cual preste sus servicios dicho dictaminador.

3.8. Verificación de Mercancías en Transporte.

La verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, la definimos como la revisión física y documental por las autoridades fiscales de las mercancías de comercio exterior que son transportadas a través de los tráficos terrestre, marítimo o fluvial o de los vehículos de procedencia extranjera, ya sea que se encuentren en circulación o no en la vía o lugares

públicos. Las formas más comunes de ejercer esta facultad es mediante la verificación de las mercancías, utilizando una orden escrita dirigida al transportista, propietario, conductor, tenedor o poseedor, en un punto en carretera, en brechas, en sobrevigilancia o en una volante fiscal, en la vía o lugares públicos.

Sabemos que para realizar la verificación en transporte, la autoridad aduanera primero deberá identificarse con el transportista, propietario, conductor, tenedor o poseedor de las mercancías, con la constancia de identificación respectiva emitida por el administrador general de aduanas o por el administrador de la aduana de la circunscripción territorial donde se realice la verificación o por cualquier otro servidor público competente; de igual forma, se le deberá mostrar al contribuyente la orden de verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, la cual podrá ser dirigida al transportista, propietario, conductor, tenedor o poseedor de las mercancías, procediéndose al traslado de la mercancía y de sus medios de transporte al recinto fiscal autorizado para la revisión física y documental de la mercancía y del medio de transporte, procediéndose a levantar el dictamen de clasificación, cotización y avalúo de las mercancías.

Toda vez que la legislación aduanera no establece con detalle el procedimiento que se debe seguir en este tipo de revisiones, se considera que esta facultad resulta aplicable incluso a la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte de tráfico marítimo y fluvial, así como cuando las mercancías son transportadas por pasajeros internacionales al momento que salen caminando del recinto fiscal o fiscalizado hacia el interior del país, independientemente de que se hayan sometido al Mecanismo de selección automatizada.

Sobre este último aspecto, resulta interesante abundar, en virtud de que por tráfico terrestre no sólo entendernos la circulación de mercancías a través de medios de transporte como el ferrocarril, los camiones de carga o cualquier vehículo, sino también el transporte de mercancías de comercio exterior que lleve consigo una persona física a la entrada o salida del país, pues resulta

común que muchos pasajeros mal intencionados transportan consigo mercancías no declaradas en la aduana, mismas que deben ser controladas y fiscalizadas por seguridad nacional, como son: las armas y sus partes, explosivos, municiones, drogas o precursores químicos e incluso tratándose de joyas o diamantes, de la declaración de dinero y otros documentos similares, a fin de evitar el lavado de dinero, etcétera. Adicionalmente, nuestra posición se sustenta en el sentido de que si la autoridad únicamente puede aplicar la verificación de mercancías en transporte, cuando éstas se trasladen en medios de conducción carretero o ferroviario, se limitaría y socavaría la potestad del Estado para vigilar y hacer cumplir sus facultades de comprobación y funciones, en detrimento de la propia sociedad y de los sectores productivos.

3.9. Revisión de Documentos Glosa.

La glosa de documentos 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, y tiene como fin verificar el cumplimiento de las obligaciones y formalidades establecidas en la legislación fiscal y aduanera, así como en otros ordenamientos legales, después de haberse realizado el despacho aduanero de las mercancías y les hubiera correspondido desaduanamiento libre.

Antes del 2002, la glosa de documentos correspondía a las aduanas, y a la Administración General de Aduanas, tratándose de pedimentos que rebasaran cierta cuantía; en la práctica actualmente quien ejerce esta función es sólo la Administración Central de Contabilidad y Glosa de la Administración General de Aduanas. De las irregularidades detectadas únicamente la autoridad procederá a emitir y notificar un acta o escrito de hechos u omisiones, en términos de los artículos 46 y 152 de la Ley Aduanera, iniciando el PIMA, independientemente de que el contribuyente haya incurrido en alguna de las causales de embargo a que se refiere el numeral 151 de la misma Ley. Lo

anterior, 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.

3.10. Medios de Impugnación.

Podemos decir, que los medios de impugnación, configuran los instrumentos jurídicos consagrados por las leyes procesales para corregir, modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones judiciales, cuando adolecen de deficiencias, errores, ilegalidad o injusticia.

3.10.1. Recurso de Revocación.

La Ley Aduanera no menciona lo que se considera el Recurso de Revocación, únicamente nos lo indica remitiéndonos al Código Fiscal de la Federación, en el primer párrafo del Artículo 203 de la mencionada Ley que dice: “En contra de todas las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras procederá el Recurso de Revocación establecido en el Código Fiscal de la Federación”.

El Recurso de Revocación es un medio de defensa que tienen los contribuyentes, en contra de resoluciones definitivas dictadas por las autoridades aduaneras, el cual se interpone ante la propia autoridad que emitió el acto impugnado, con el objeto que dicha resolución sea revocada, modificada o anulada.

La interposición del Recurso de Revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

El Recurso de Revocación procede contra:

I. 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) Las que dicten las autoridades aduaneras.

d) Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquellas como la aclaración por omisión de pago, por modificaciones favorables a un particular o por la condonación de multas.

II. Los actos de autoridades fiscales federales que:

a) Exijan pagos de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la autoridad ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o la indemnización a que se refiere el Artículo 21 del Código Fiscal de la Federación.

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, en los casos en que se refiere el Artículo 128 del

Código Fiscal de la Federación.

d) Determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el Artículo 175 del Código Fiscal de la Federación.

El Recurso de Revocación deberá constar por escrito conteniendo:

- El nombre de quien efectúa la promoción.
- La denominación o razón social y su domicilio fiscal.
- Manifestar el Registro Federal de Contribuyentes, para efecto de fijar la competencia de la autoridad.
- Señalar la autoridad a la que se dirige y el propósito de la promoción.
- En su caso, el domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de la persona autorizada para recibirla.
- Señalar la resolución o acto que se impugna.
- Los agravios que le cause la resolución o el acto impugnado.

- Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.

La promoción debe ir firmada por el interesado o de quien esté autorizado para ello.

El escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad competente en razón del domicilio del contribuyente o ante la que emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos su notificación excepto lo dispuesto en los artículos 127 y 175 del Código Fiscal de la Federación, en que el escrito del recurso deberá presentarse dentro del plazo que en los mismos se señala.

Cuando el recurso se interponga ante autoridad fiscal incompetente, ésta lo turnará a la que sea competente.

3.10.2. Juicio Contencioso Administrativo.

El Juicio de Nulidad como también es conocido se interpondrá directamente ante la Sala Regional competente, en un plazo de 45 días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, y deberá presentarse de forma escrita.

El artículo 132 establece que la resolución que recaiga al recurso deberá señalar el plazo para interponer juicio de nulidad, al no ser de esta forma el plazo para interponerlo será al doble, es decir, entonces se tendrán 90 días para la interposición de este juicio.

La demanda deberá contener conforme lo establece artículo 208 del Código Fiscal de la Federación los siguientes requisitos:

- I. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente.
- II. La resolución que se impugna.

III. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.

IV. Los hechos que den motivo a la demanda.

V. Las pruebas que ofrezca.

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

VI. Los conceptos de impugnación.

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

VIII. Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

La misma deberá ir firmada, ya que de lo contrario se tendrá por no presentada como lo establece el artículo 199 del Código Fiscal de la Federación.

A la demanda se deberá adjuntar lo dictado por el artículo 209 de la Ley mencionada anteriormente:

I. Copia de la misma.

II. Documento que acredite la personalidad.

III. Documento en que conste el acto el impugnado, o de la instancia no resuelta por la autoridad.

IV. Constancia de la notificación, a excepción de que no la hubiera, o la fecha de la última publicación si fue por edictos y nombre del órgano en que se hizo.

V. Cuestionario que desahogará el perito.

VI. Interrogatorio para la prueba testimonial.

VII. Las documentales que ofrezca.

La sentencia según establece el artículo 236 del Código Tributario, se deberá pronunciar en un término de sesenta días siguientes a aquel en que se

cierre la instrucción en el juicio. Esta podrá ser por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala.

3.10.3. Juicio de Amparo.

El juicio de amparo mexicano constituye la última instancia impugnativa de la mayor parte de los actos jurídicos de derecho público, ya sean materialmente jurisdiccionales, administrativos o legislativos, por lo que tutela íntegramente el Estado de Derecho contra las violaciones realizadas por cualquier autoridad, siempre que esas infracciones se traduzcan en una afectación actual o inminente, personal y directa a los derechos fundamentales de un gobernado.⁴

La definición anterior, se reduce en su esencia a que el juicio de amparo es el procedimiento jurisdiccional que, por vía de acción, permite controlar el ejercicio del poder de la autoridad, para asegurar la libertad de los particulares. En síntesis, el amparo es un dispositivo equilibrante entre el orden y la libertad, entre el poder y la seguridad, que deben respetarse.

El artículo 103 constitucional establece los supuestos que combate el Juicio de Amparo, los cuales son:

- I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal, que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados;
- III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

⁴ GARZA GARCÍA, Cesar. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Mc Graw Hill, Mexico, 2000, p. 196.

3.10.4. Amparo Indirecto.

Realizaré una breve síntesis de este juicio.

Demanda: La demanda es el escrito inicial del procedimiento de amparo. Si bien es cierto que el juicio propiamente dicho inicia con el emplazamiento, es correcto aseverar que el procedimiento comienza con la presentación de la demanda.

La demanda de amparo deberá presentarse, ante el juzgado de distrito competente, dentro de los quince días siguientes al de la notificación del acto reclamado o, si el acto reclamado es una ley autoaplicativa, dentro de los treinta, días siguientes a su entrada en vigor o dentro de los quince días siguientes a la notificación del primer acto de aplicación (salvo otros casos de excepción enumerados por el artículo 22 de la Ley de Amparo).

La demanda de amparo indirecto, atendiendo al artículo 116 de la Ley de Amparo, deberá contener los siguientes requisitos:

1. Nombre y domicilio del quejoso (y del agraviado en caso de ser distintos)
2. Nombre y domicilio del tercero perjudicado.
3. Autoridad responsable.
4. Acto reclamado.
5. Antecedentes bajo protesta de decir verdad.
6. Garantía violada.
7. Concepto de violación.
8. Peticiones.

Anuncio de las pruebas testimonial, pericial y/o inspección judicial con cinco días de anterioridad a la audiencia constitucional; si es que dichas probanzas son idóneas al caso.

Audiencia constitucional: La audiencia constitucional deberá celebrarse dentro de los treinta días siguientes al de la presentación de la demanda de amparo indirecto.

En la audiencia constitucional existen cuatro etapas, a saber:

1 - Etapa postulatoria: Se presentan los escritos de demanda, informe justificado de la autoridad responsable y las exposiciones del tercero perjudicado y el Ministerio Público.

2. Etapa probatoria: Se ofrecen, califican, admiten y reciben las pruebas de las partes.

3. Etapa preclusiva: Se presentan los alegatos de las partes.

4. Etapa conclusiva: Se dicta sentencia resolviendo la materia de la litis.

Los efectos de la sentencia definitiva pueden ser conceder el amparo, negarlo o sobreseerlo.

Ejecución de la sentencia: La sentencia deberá cumplirse por la autoridad responsable dentro de las veinticuatro horas siguientes a su notificación.

3.10.5. Amparo Directo.

Realizaré una breve síntesis de este juicio.

Demanda: La demanda es el escrito inicial del procedimiento de amparo. Si bien es cierto que el juicio propiamente dicho inicia con el emplazamiento, es correcto aseverar que el procedimiento comienza con la presentación de la demanda.

La demanda de amparo directo deberá presentarse, ante la autoridad responsable, dentro de los quince días siguientes al de la notificación del acto reclamado (salvo los casos de excepción enumerados por el artículo 22 de la Ley de Amparo).

La demanda de amparo directo, atendiendo al artículo 166 de la Ley de Amparo, deberá contener los siguientes requisitos:

1. Nombre y domicilio del quejoso (y del agraviado en caso de ser distintos).
2. Nombre y domicilio del tercero perjudicado.
3. Autoridad responsable.
4. Acto reclamado.
5. Fecha de notificación de la resolución definitiva.
6. Ley o acto aplicado inexactamente o dejado de aplicar.
7. Garantía violada.
8. Concepto de violación.
9. Peticiones.

Auto de turno: Deberá dictarlo el Presidente del Tribunal Colegiado de Circuito dentro de los cinco días siguientes a la admisión de la demanda y en él designará al magistrado relator, para que formule proyecto de sentencia.

Proyecto de sentencia y sentencia: El proyecto de sentencia deberá presentarse por el magistrado relator a los demás integrantes del tribunal, para su discusión, dentro de un plazo de quince días desde que le fue turnado el expediente.

Si el proyecto de sentencia fuese aprobado, se firmará para constituir sentencia definitiva.

Si el proyecto de sentencia fuese rechazado, se designará a otro magistrado relator de entre los de la mayoría. El nuevo magistrado relator tendrá quince días para dictar la sentencia definitiva.

Los efectos de la sentencia definitiva pueden ser conceder el amparo, negarlo o sobreseerlo.

Debemos recordar las particularidades siguientes, dentro del Juicio de Amparo Directo:

- No existen las etapas probatoria y preconclusiva.
- No hay audiencia constitucional.
- No hay ejecución de sentencia.

CAPÍTULO CUARTO

PROCEDIMIENTO PARA RATIFICAR EL NOMBRAMIENTO DEL ADMINISTRADOR GENERAL DE ADUANAS

4.1. Conceptualización de Aduana.

Iniciaremos este capítulo, con la definición que Jorge Witker nos da de la Aduana. “Es la representación física del Estado nacional y el punto que separa una frontera nacional de otras”.

En opinión de Máximo Carvajal Contreras la “Aduana es el órgano de la Administración Pública establecido por el Ejecutivo Federal, autorizado para controlar el comercio exterior con las limitaciones y prohibiciones que las leyes fijan a las mercancías, percibiendo los impuestos que se generan y regulando la economía nacional”¹.

La Organización Mundial de Aduanas expone de ella a “los servicios administrativos especialmente encargados de la aplicación de legislación relativa a la importación y a la exportación de las mercancías y a la percepción de los ingresos públicos provenientes de los derechos e impuestos que se aplican a las mercancías”.²

La Administración General de Aduanas, en su página de Internet conceptualiza a las Aduanas como “las oficinas públicas administrativas establecidas en las fronteras, litorales y ciudades importantes del país, con facilidades para fiscalizar, vigilar y controlar la entrada y salida de mercancías,

¹ CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Las Aduanas en México. México, Facultad de Derecho UNAM. Tesis Profesional. México 1967. Pág. 100.

² PLAN ESTRATÉGICO DE LA OMA 1999/2000, que la Organización Mundial de Aduanas registra en inglés de su página WEB (<http://www.wcoomd.org>).

así como los medios en que son transportadas; asegurar el cumplimiento de las disposiciones que en materia de comercio exterior se emitan; hacer cumplir las leyes aplicables y las que se relacionan con su actividad, como las de seguridad nacional, economía, salubridad, comunicaciones, migratorias, fitosanitarias, entre otras; así como recaudar impuestos, aprovechamientos y demás derechos en materia de comercio exterior”³.

Por lo señalado anteriormente definiremos a la Aduana como la oficina de la Administración Pública Federal encargada de la aplicación de la legislación aduanera, así como de verificar el cumplimiento de las restricciones y regulaciones de mercancías de comercio exterior, con el objetivo de aplicar las políticas establecidas por el gobierno del país para regular la entrada, salida y tenencia de mercancías en el territorio nacional, así como, la de asegurarse del pago de las contribuciones y cuotas compensatorias causadas por mercancías de comercio exterior.

4.1.1. Definición Etimológica.

La aduana, posee sus antecedentes primeramente en aquellos pueblos antiguos como la: India, Babilonia, Arabia, Fenicia, Egipto, Grecia, Roma, España. Toda vez que fue en estos lugares en donde la aduana surgió como una necesidad de control del comercio exterior, con el fin de asegurar la observancia de las prohibiciones a la exportación y a la importación de bienes, para hacer efectiva la percepción de los tributos que gravaran la entrada y salida de las mercaderías, o para asegurar la salud de los habitantes de su territorio, de la sanidad animal y vegetal, del medio ambiente o por causas de seguridad.⁴

En cuanto a de donde deriva esta palabra, hay dos corrientes con mayor fuerza que establecieron la definición etimológica del vocablo “aduana”.

³ Página WEB. www.Aduanas.gob.mx. (consultada el 23 de marzo de 2005).

⁴ MORENO VALDEZ, Hadar, TREJO VARGAS, Pedro y MORENO CASTELLANOS, Jorge A. Comercio Exterior sin Barreras. Editorial ISEF. Estado de México 2002. Pág. 25.

la primera de ellas proviene del vocablo persa divan que significaba hace muchos años “el lugar de reunión de los administradores de finanzas” y ha llegado hasta nosotros del árabe diovan, luego pasó al Italiano dogana y así de esta forma finalizó en aduana.

En cuanto a la segunda corriente deriva del nombre arábigo divanum que significaba “la casa donde se recogen los derechos”, después empezó a llamarse divana, luego duana, finalizando con aduana.

4.1.2. Funciones de la Aduana Moderna.

Ya que el Estado posee el dominio sobre las fronteras o linderos del territorio nacional y por lo mismo, autorizar, controlar y vigilar conforme a los lineamientos ordenados por nuestra Constitución Política y las leyes, el ingreso al territorio nacional, su tránsito por él y la salida del mismo por personas, bienes o cosas y medios de transporte, en una manifestación de la soberanía aduanera.⁵ Es así como la Aduana perteneciente al Estado tiene funciones, las cuales tienen su nacimiento en el Estado mismo.

En este sentido, dentro del proceso de modernización aduanero la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria y la Administración General de Aduanas, a partir del 2002, incrementaron la autorización o concesión de servicios aduaneros a los particulares, privatizando estos servicios de manera importante y mejorando los mismos; lo cual se refleja como una tendencia del futuro de las aduanas en México.

Dentro de la tendencia modernizadora, se destacan los siguientes servicios aduaneros privados:

⁵ RHODE PONCE, Andres. Derecho Aduanero Mexicano. Editorial ISEF. Primera Edición. México 2002. Págs. 55 y 56.

a) El otorgamiento de patentes de agentes aduanales y las autorizaciones de apoderados aduanales para la tramitación de las operaciones aduaneras.

b) La concesión o autorización del manejo, almacenaje y custodia de las mercancías de comercio exterior en almacenes y patios en recintos fiscales o fiscalizados.

c) La autorización a los particulares para prestar los servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados, necesarios para llevar a cabo el despacho aduanero (ISOSA).

d) Autorización a las confederaciones de Agentes Aduanales (CAAAREM), a las Asociaciones Nacionales de Empresas que utilicen los servicios de Apoderados Aduanales, para prestar los servicios de prevalidación electrónica de datos, contenidos en los pedimentos elaborados por los agentes o apoderados aduanales.

e) También el Servicio de Administración Tributaria podrá otorgar autorización a los particulares, para prestar los servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados necesarios para llevar a cabo el control de la importación temporal de remolques, semiremolques y porta contenedores (SAAIT).

f) Autorización para que se almacenen mercancías de procedencia extranjera o nacional en Almacenes Generales de Depósito, a fin de que estos puedan prestar este servicio en los términos de la Ley General de Organizaciones de Crédito, ya sea para que las mercancías puedan importarse definitivamente, si son de procedencia extranjera; exportarse definitivamente, si son de procedencia nacional; retornarse al extranjero las de esa procedencia o reincorporarse al mercado las de origen nacional, cuando los beneficiarios se desistan del régimen de depósito fiscal, e importarse temporalmente por maquiladoras o por empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía (Depósito Fiscal).

g) Autorización a empresas transportistas para que efectúen el transporte de mercancías de comercio exterior.

h) Autorización de establecimientos de depósitos fiscales para la exposición y venta de mercancías extranjeras y nacionales en puertos aéreos internacionales, fronterizos y marítimos de altura (DUTY FREE).

i) Autorización a los particulares para que realicen el segundo reconocimiento de las mercancías (dictaminadores aduaneros).

j) Autorización para habilitar instalaciones especiales en los recintos fiscales estratégicos, y la autorización para su administración.

k) Autorización para prestar los servicios de carga, descarga y maniobras de mercancías en los recintos fiscales (alijadores).

l) Autorización al Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, (Banjército), para realizar el trámite de importación temporal de vehículos.

m) El cobro de las contribuciones de los pedimentos, declaraciones y avisos, así como de las cuotas compensatorias que deben pagarse en materia de comercio exterior, se realiza por los módulos bancarios establecidos en las aduanas o sucursales bancarias habilitadas o autorizadas para el cobro de contribuciones al comercio exterior.⁶

Funciones de Facilitación

De las operaciones de comercio exterior y de los programas de fomento al comercio exterior. Esta función es prácticamente nueva en nuestro país y ha cobrado una gran importancia en la aduana moderna ya que los importadores y exportadores exigen eficiencia y rapidez en las operaciones aduaneras por el costo económico que representa la tardanza en el despacho aduanero y por el costo del almacenaje de las mercancías, la acumulación de inventarios, así como por la planeación de “justo a tiempo” con el que se manejan infinidad de empresas que buscan ahorrar dinero, tiempo y esfuerzo al pretender brindar, incluso, servicios integrales en la importación y exportación de mercancías. El equipamiento y la utilización de tecnología de punta en las aduanas del país actualmente contribuyen con la función de facilitación de las operaciones aduaneras. De esta manera la tendencia es que la aduana mexicana se

⁶ TREJO VARGAS, Pedro. Op. Cit., págs. 118,119 y 120.

convierta en una aduana automatizada en la que deje de utilizar papeles y aplique los principios de certificación así todo esto en un tiempo justo y considerable.

Esta función si la analizamos desde el punto de vista económico, podemos decir que se materializa cuando las disposiciones aduaneras son utilizadas como normas protectoras de la industria, el comercio y la agricultura nacional. De igual manera, cuando se crean una serie de estímulos o incentivos para promover la industria doméstica; como son los casos de cuotas bajas para la importación de mercancías necesarias para fomentar la industria, el régimen de importación temporal, el depósito industrial, los desarrollos portuarios, etc.

Asimismo, esta función sirve para combatir el desempleo del país, como es el caso del establecimiento del régimen de maquiladoras o industria automotriz.

Es evidente que una de las maneras más sanas para obtener divisas es mediante las exportaciones; pero también es cierto que para poder exportar, en no pocas ocasiones, se hace necesario importar maquinaria, equipo y hasta insumos, sin lugar a dudas la aduana busca proteger nuestro mercado y a la vez fomentar la industria, dándole facilidades para que genere divisas vía promoción del comercio exterior, sin lesionar la reconstrucción de la reserva monetaria internacional del país.

Funciones de Recaudación

Esta función la cumple el Estado a Través de la Aduana cuando su objetivo consiste en la recaudación de las contribuciones al comercio exterior, los impuestos internos, derecho de trámite aduanero y de las cuotas compensatorias, así como de la aplicación de exenciones y franquicias que correspondan en el pago de impuestos de importación y de exportación, todo esto como una forma de obtener ingresos para cumplir con sus fines.

Asimismo, se basa en la recaudación de los gravámenes que las mercancías causan al pasar por las fronteras de un Estado determinado.

“Pagar impuestos, es una obligación que todos debemos cumplir, es la forma en la que contribuimos proporcional y equitativamente a cubrir el gasto público.

Los impuestos al comercio exterior forman un renglón básico de la estrategia de ingresos adoptada por el Gobierno Federal, que ha hecho posible mejorar el financiamiento de los programas de gasto, que lleva a cabo el Estado”.⁷

Nuestro gobierno dentro de su política de saneamiento de las finanzas públicas, a tenido que adoptar medidas duras, una de ellas ha sido el aumento de precios y tarifas de bienes, así como de los servicios que produce o presta el sector público, tales como, tarifas al comercio exterior, derecho de almacenaje en la aduana, gasolina, electricidad, entre otros. Estos aumentos en ocasiones han sido fuertes; pero son consecuencia del rezago que había entre costos y precios.

Los impuestos que se recaudan en la aduana, como es sabido, son destinados a fortalecer las obras del Gobierno y a generar inversión, empleo y otros servicios de necesidad que se presentan en la colectividad.

Funciones de Fiscalización

Estas funciones consisten primordialmente en el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias y de las normas oficiales mexicanas (NOM's), así como el uso de las mercancías en los regímenes aduaneros suspensivos en el pago de impuestos al comercio exterior. Así como 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, compromisos internacionales, requerimientos de orden público o cualquier otra regulación o restricción no arancelaria.

⁷ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Vol. 1, 15ª Edición. Editorial Porrúa, México, 1992. Pág. 224.

Ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorias, inspecciones, actos de vigilancia, verificaciones y demás actos que establezcan las disposiciones fiscales y aduanales, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, responsables solidarios, y demás obligados en materia de impuestos.

Establecer la viabilidad de incorporación de nuevos sectores industriales, al programa de control aduanero y de fiscalización por sectores.

Podemos hablar dentro de este tipo de funciones, de las operativas, que consisten en llevar a cabo visitas domiciliarias como lo he indicado anteriormente, verificación de mercancías en transporte, revisiones de gabinete, y otros actos de fiscalización tendientes a comprobar la legal estancia de mercancía extranjera y el cumplimiento de obligaciones aduaneras a cargo de los contribuyentes.

Verificar los domicilios de los importadores y la emisión de órdenes de embargo.

Resolver los procedimientos administrativos en materia aduanera que se deriven de los actos de fiscalización que haya entablado la autoridad aduanera.

Cabe mencionar que existen también funciones normativas y están encaminadas a establecer lineamientos que determinen líneas de acción de las diversas áreas de fiscalización aduanera, para contar con un desempeño uniforme y homogéneo en la realización de actos de fiscalización.

Apoyar jurídicamente a las aduanas para la resolución de inquietudes que se les presenten dentro de la fiscalización aduanera.

Poner a disposición de la autoridad competente la mercancía de procedencia extranjera que han pasado a propiedad del fisco federal por algún procedimiento realizado en las aduanas.

Por último abordaremos las funciones de planeación que estriban en recibir la información proporcionada por diversas fuentes que señalan posibles conductas contrarias al derecho aduanero y al derecho fiscal.

Llevar a cabo las investigaciones correspondientes para determinar las prioridades de la fiscalización aduanera a nivel nacional.

Programar los actos de fiscalización que deben efectuarse, tanto por la administración central como por las áreas de fiscalización de las aduanas.

Verificar el cumplimiento de metas dentro del Programa Operativo Anual.

Funciones de Verificación

Con estas funciones la aduana verifica la correcta tramitación en cuanto a los certificados de origen de mercancías, del valor en aduana de las mercancías, y del cumplimiento de garantías en el despacho aduanero.

La verificación en comento se lleva a cabo mediante las distintas formas de comprobación de las autoridades aduaneras cuyo fundamento legal lo encontramos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a la Ley Aduanera los hayamos en sus preceptos números 43 y 46. Este último numeral dispone que cuando las autoridades aduaneras con motivo de la revisión de documentos presentados para el despacho de las mercancías, del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, tengan conocimiento de cualquier irregularidad, la misma se hará constar por escrito o en acta circunstanciada que para el efecto se levante, de conformidad con el procedimiento que corresponda. Sin embargo, existen otras disposiciones contenidas en la propia Ley Aduanera y el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria que establecen otras formas de comprobación de las autoridades fiscales.

El reconocimiento aduanero y el segundo reconocimiento son otras formas de comprobación y verificación por parte de la Aduana en sus distintas oficinas que se encuentran en los estados del país. Estas verificaciones se practican durante el despacho aduanero de las mercancías. Este se da una vez que se elaboró el pedimento y se efectuó el pago de las contribuciones y cuotas compensatorias determinadas por el contribuyente, presentándose las mercancías junto con el pedimento o documento correspondiente ante la aduana y activando el mecanismo de selección automatizado, el cual determinará si debe practicarse el mismo o el segundo reconocimiento. El

reconocimiento es realizado por un “reconocedor” o “verificador”, el cual dispone de hasta tres horas para elaborar su dictamen, salvo que existan circunstancias especiales.

Esta función de verificación también se le conoce como aforo, aunque en la legislación aduanera de México no es frecuente utilizar el término. En el gremio aduanal se ha manejado siempre como reconocimiento aduanero de las mercancías y concluyendo con este punto podemos decir que es el acto a través del cual la aduana practica el examen físico y /o documental de las mercancías de importación o de exportación, a fin de determinar la correcta declaración de las mercancías y el pago de los tributos correspondientes, pudiendo realizar la toma de muestras para allegarse de elementos objetivos que ayuden a confirmar la veracidad de lo declarado ante la propia autoridad aduanera.

Existe la verificación de mercancías en transporte que consiste en la revisión física y documental por las autoridades fiscales de las mercancías de comercio exterior que son transportadas a través de los tráficos terrestre, marítimo o fluvial. Las formas más comunes de ejercer esta facultad por la autoridad es mediante la verificación de las mercancías, utilizando una orden escrita en un punto en carretera, en brechas, en sobre vigilancia o en una volante fiscal.

Sobre este aspecto resulta interesante abundar, ya que esta facultad resulta aplicable a la verificación también a la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte de tráfico aéreo, e incluso, cuando las mercancías son transportadas por pasajeros internacionales al momento que salen caminando del recinto fiscal o fiscalizado hacia el interior del país, independientemente de que se hayan sometido al mecanismo de selección automatizado. Resulta común que muchos pasajeros mal intencionados transportan consigo mercancías no declaradas en la aduana, mismas que deben de ser controladas, es decir verificadas y fiscalizadas por seguridad nacional. Como son: las armas y sus partes, explosivos, municiones, drogas, joyas o diamantes, de la declaración de dinero y otros documentos similares, a

fin de evitar el lavado de dinero, entre otros. Esto quiere decir que si la autoridad únicamente puede aplicar la verificación de mercancías en transporte, cuando estas se trasladen en medios de conducción carretero o ferroviario, limitaría la potestad del Estado para vigilar y hacer cumplir sus facultades de comprobación y funciones, en detrimento de la propia sociedad y de los sectores industriales.

La glosa de documentos es una función más de verificación, ya que 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 y tiene como fin verificar el cumplimiento de las obligaciones y formalidades en la legislación fiscal y aduanera, así como en otros ordenamientos legales, después de haberse realizado el despacho aduanero de las mercancías y se les haya otorgado el desaduanamiento libre.

Las visitas domiciliarias no pueden omitirse dentro de las funciones ya citadas, ya que es mediante esta figura jurídica que las autoridades aduaneras en ejercicio de sus facultades de comprobación, como su nombre lo indica se realizan en el domicilio fiscal, o en cualquier otro domicilio del contribuyente cuando en el primero por circunstancias justificadas no sea posible realizarlas, tales como bodegas, almacenes, oficinas o el que determine la autoridad, con el objeto de inspeccionar, vigilar y comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras a que están obligados los contribuyentes o los responsables solidarios, así como la verificación física y documental de mercancías de comercio exterior.

Dentro de dicho objeto podemos detallar: el debido pago de impuestos de comercio exterior y demás contribuciones que se causen, verificar 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 correcta información manifestada en la documentación aduanera en relación con el nombre o domicilio fiscal del proveedor o importador, que dichos documentos no sean falsos, o el valor declarado en los

pedimentos no se encuentre subvaluado en un cincuenta por ciento o más del valor de transacción de mercancías, así como cualquier otra información, siempre que se especifique en la orden de visita.

La revisión de gabinete es otro medio importantísimo para llevar a cabo dichas funciones, estas verificaciones son llamadas de escritorio en donde se solicita a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros, dictámenes, informes, datos o documentos que muestren la contabilidad o parte de ella, para el ejercicio de las facultades de comprobación, fuera de una visita domiciliaria.

Por último cabe indicar la retención de mercancías que la llevan a cabo las aduanas del país en los recintos fiscales, con el propósito de verificar que los contribuyentes hayan satisfecho las obligaciones y créditos fiscales generados por la entrada al territorio nacional de mercancías de comercio exterior o de su salida, así como para permitir que los contribuyentes cumplan con ciertos requisitos necesarios para el desaduanamiento de las mercancías, y en su caso, para poner las mercancías de comercio exterior a disposición de las autoridades competentes, para lo cual deberán levantar el acta circunstanciada de hechos correspondiente.

Como podemos observar existen diversas funciones de verificación que el Estado a través de la aduana lleva a cabo, con el objetivo único de estar al tanto en las operaciones comerciales que México entabla con otros países, en el sentido de comprobar si las operaciones comerciales van por buen camino y se está realizando el despacho de las mercancías de acuerdo a un marco legal y justo en lo que respecta a las personas intervinientes en este gremio.

Funciones de Prevención

Este tipo de funciones que realiza la aduana van encaminadas a prevenir que se presenten infracciones y delitos aduaneros, así como la aplicación de las sanciones correspondientes, del tráfico de drogas y estupefacientes, armas prohibidas, del tráfico de desperdicios y residuos tóxicos, de violación a los derechos de propiedad industrial y de actos de terrorismo.

La aduana moderna tiene como otra característica la de ser una aduana inteligente que permita prevenir y detectar mediante sistemas electrónicos y tecnología de punta conductas ilícitas que constituyen prácticas de fraude aduanero, ya sea técnico o de una manera documentada que perjudican a los diversos sectores industriales del país y en conjunto a la economía nacional.

Para tales fines la aduana se apoya de las demás dependencias del gobierno, esto en una actitud de cooperación recíproca entre estas. En este sentido abordando nuevamente lo que es la actividad económica, es evidente su importancia, toda vez que el estado analiza que es preciso desarrollar la industria, el comercio, la agricultura, todo esto para conseguir una mejoría en las condiciones de vida de la población generalmente, y dentro de esa mentalidad observa que hay áreas de la industria, el comercio o la agricultura donde las importaciones y exportaciones no son benéficas, sino al contrario perjudican; por lo tanto decide que es preciso atender a un sistema económico en relación con el comercio exterior; así mismo, hay casos en los que al Estado no le interesa cobrar tributos, sino impedir el paso de ciertas mercancías, ya sea prohibiéndolas definitivamente, o controlando su entrada y salida mediante un sistema de licencias o permisos previos.

Cuando la economía nacional se ve seriamente afectada por la entrada o salida de las mercaderías, como prevención nacional, se decretan las prohibiciones, o sea las ordenes de no permitir, ni con el pago de impuestos, ni con ningún permiso, la entrada o salida de estas; como es el caso de los metales preciosos o estratégicos, del oro en monedas, entre otros. Esto se hace con la finalidad de no efectuar operaciones de comercio exterior que pongan en grave riesgo el sector económico, industrial y social de nuestro país.

Funciones de Estadística

En lo que se refiere a las funciones de estadística, podemos afirmar la importancia de estas, en el sentido de que nos ilustran de una manera objetiva sobre el desarrollo y el crecimiento que se va presentando en la actividad

aduanera de nuestro país a través de su operación y de una manera genérica en el comercio exterior, ya que se refleja en la balanza comercial y esto permite al Estado conocer cual es el rumbo económico que se está llevando, ya sea de una manera positiva o negativa y de acuerdo a lo anterior se puedan tomar medidas serias para mantener un equilibrio económico sin que haya la necesidad de arriesgar sectores importantes como lo son: el sector agropecuario, industrial, textil, entre otros que siempre es primordial que marchen sin problemas y así conseguir que nuestra nación marche bien.

Las estadísticas se obtienen posteriormente de haber realizado un análisis profesional sobre algún campo específico de estudio. En este caso organismos privados, con el apoyo de las autoridades se dan a la tarea de consultar directamente a los usuarios de las aduanas y recoger sus opiniones sobre diversos temas relacionados con el comercio exterior mexicano, y en particular sobre los procesos aduaneros. Esto se hace desde la Administración Central hasta las Aduanas con circunscripción en los diversos Estados de la República Mexicana, mediante cuestionarios, entrevistas, simples pláticas o ya mas complejamente vía documental en el análisis de números, cifras, cantidades y condiciones sociales.

Lo que se pretende al recabar información y propuestas entre todos los sectores involucrados en el comercio exterior es mejorar la operación actual y así poder definir una política aduanera que armonice la apertura comercial con el desarrollo sustentable de México.

Es sabido que las estadísticas en este gremio tratan de enriquecer el criterio de temas relevantes como lo son: la globalización, las aduanas, los usuarios que en ellas intervienen como es el caso de los Agentes Aduanales, la normatividad aduanera, la regulación del comercio exterior, el fomento a las exportaciones, los prestadores de servicios, los pasajeros y las zonas libres o regiones fronterizas como lo manejan algunos doctrinarios.

De una forma genérica podemos establecer que las metas que la aduana persigue a través de los resultados que la estadística muestra son: evidenciar la importancia de la actividad aduanera, generar su agilización, incrementar la

seguridad en la operación aduanera, conocer y cumplir con la normatividad, impulsar el servicio aduanal de carrera y redimensionar la aduana mexicana.

Finalmente, debemos señalar que una aduana moderna debe realizar sus funciones con transparencia, con pleno respeto y apego al principio de legalidad a los derechos humanos reconocidos en la Declaración de los Derechos Humanos, adoptada por los países miembros de la organización de las Naciones Unidas (ONU) y ser un instrumento de atracción de la inversión extranjera.

De esta manera la revisión de pasajeros internacionales y transmigrantes que ingresan al territorio nacional o salen del mismo por vía terrestre, marítima o aérea, deben ser tratados con especial respeto a los derechos de las personas por los servidores públicos de las aduanas, debiendo realizar éstos su labor de manera honesta y transparente, pues no podríamos hablar de una aduana moderna si la misma no respeta los derechos humanos y actúa con transparencia.⁸

4.1.3. Definición de la Aduana Moderna.

Utilizando todos los elementos anteriormente analizados podemos obtener una mejor definición de aduana moderna desde el punto de vista práctico y que sin lugar a dudas sería completo y concreto. En este orden de ideas nuestra definición quedaría de la siguiente manera:

Ente estatal encargado de realizar las funciones sustantivas de facilitación del comercio exterior, de recaudación de las contribuciones aplicables reconociendo sus exenciones y franquicias, de la fiscalización y verificación física y documental de las mercancías que entran al territorio nacional o que salen del mismo a través de los diferentes tráficos aduaneros por las diferentes carreteras del país, del cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, así como de la prevención y aplicación de sanciones por las

⁸ TREJO VARGAS, Pedro. Op. Cit., pág. 121.

irregularidades detectadas, llevando a cabo las estadísticas del comercio exterior, utilizando para realizar sus funciones equipo y tecnología de punta.

4.2. Organización.

La aduana es una institución dependiente de la Administración General de Aduanas, está integrada al Servicio de Administración Tributaria (SAT), la cual siendo un órgano desconcentrado depende a su vez, de la Secretaría de Hacienda Y Crédito Público y de conformidad con el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria (RISAT). Entonces esta administración es dirigida por un Administrador General, auxiliado en el ejercicio de sus facultades por los servidores públicos adscritos, por diversas Administraciones Centrales y las diferentes Aduanas del país. Teniendo cada una de estas Administraciones sus propias facultades.

4.2.1. La Administración General de Aduanas.

Para que pudiera ser creado el Servicio de Administración Tributaria (SAT), se fundamentó en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), el cual establece que las dependencias del Estado “podrán contar con órganos administrativos desconcentrados para la mayor eficiencia en el despacho de los asuntos de su competencia”.

Así, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) surgió el primero de julio de 1997, con la finalidad de: “recaudar con calidad y eficiencia las contribuciones federales necesarias para financiar al gasto público, garantizando la correcta y equitativa aplicación de la legislación fiscal y propiciando su cumplimiento voluntario y oportuno”.⁹

De esta unidad depende la Administración General de Aduanas (AGA) que ya cuenta con 105 años de existencia (porque fue creada por decreto del 19 de febrero de 1900) durante el mandato presidencial de Porfirio Díaz con el título,

⁹ “La reingeniería”, Exprésate!, México. AGA, # 9, año 2, Dic. 1999. Pág. 8.

en ese entonces, de Dirección General de Aduanas, nombre que prevaleció hasta 1993.¹⁰

La Administración General de Aduanas, cuenta con una oficina central, ubicada en la Ciudad de México¹¹ y debido al enorme espacio físico que ocupan estas oficinas, algunas de estas se localizan en otros sitios de la capital.¹² Algunas de las dependencias de dicha Administración, son de reciente creación (finales del sexenio del Presidente Ernesto Zedillo).

Con la nominación Administración General de Aduanas (AGA) se designa al organismo estatal que compone, administra y dirige a las aduanas del país y sus unidades administrativas adscritas, mediante el establecimiento de políticas y programas que deben seguir, ejerciendo sus facultades y competencias que le confieren tanto la Ley Aduanera, demás ordenamientos aplicables y el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

Dentro de esta Administración podemos hablar del Servicio Aduanero que es el conjunto de capital humano y sus servicios que brindan a los usuarios de las aduanas siguiendo los lineamientos establecidos por el Ejecutivo Federal.

Anteriormente a la Administración General de Aduanas se le denominaba Dirección General de Aduanas, como lo indique en el párrafo que antecede, título que no parece muy acertado para algunos doctrinarios, esto por las facultades reconocidas que tiene de dirigir a las aduanas del país, pues no solo las administra, sino que les establece las responsabilidades y pautas a seguir dentro del marco legal, así como por la misión y visión que persigue dentro del contexto nacional.

La misión de la ya citada Administración General de Aduanas es “controlar la entrada y salida de mercancías del país mediante un servicio aduanero íntegro, transparente, justo y de calidad que facilite a los usuarios el cumplimiento de las disposiciones legales”, asimismo, su visión, es la de

¹⁰ “Centenario de aduanas”, *Exprésate!*, México, s/n. Febrero., 1999. Págs. 5 y 9.

¹¹ La dirección es: Av. Hidalgo # 77, Centro Histórico (frente a la Alameda Central).

¹² El Laboratorio Central, se localiza muy cerca del metro “Tacuba”, La Administración Central de Visitaduría, se encuentra en: Lucas Alamán # 160 (cerca del metro “Pino Suarez”).

“proporcionar un servicio aduanero ágil, íntegro y transparente que sea competitivo internacionalmente”.

Partiendo del análisis anterior, podemos concluir respecto a la Administración General de Aduanas, en que es un ente que forma parte del servicio público federal, entendiéndose como servicio público, la administración jurídico-administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por los particulares mediante concesión. En este sentido, por su naturaleza, siempre estará sujeta a normas, reglas y principios de derecho público y administrativo.

4.2.2. Estructura.

La estructura de la Administración General de Aduanas dependiente del Servicio de Administración Tributaria (SAT), esta integrada por un titular de la Administración General, 10 administraciones centrales, 49 aduanas y aproximadamente 180 puntos de servicios, dentro de las cuales se encuentran secciones aduaneras, garitas y aeropuertos internacionales.

Nombraremos sus oficinas centrales adscritas e indicaremos concisamente sus funciones que tienen.

Administración Central de Operación Aduanera (ACOA).

Es el área legal de la Administración General de Aduanas que tiene por objeto resolver consultas sobre la correcta aplicación de la legislación aduanera, la emisión de diferentes autorizaciones a usuarios del comercio exterior, unos de ellos son los propios Agentes Aduanales, quienes son el punto medular de este trabajo de investigación.

Por otra parte cabe indicar que esta área tiene como una de sus tareas principales el revisar y emitir los informes respectivos a los diversos procedimientos administrativos o judiciales, es decir, la función primordial es proponer la normatividad aplicable a la operación de las áreas de servicios aduanales 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.

Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos (ACLSC).

Es la que emite dictámenes técnicos sobre la base de los análisis químico y físico-químico realizados a muestras de mercancías de comercio exterior, remitidas por las aduanas, las cuales son enviadas a los laboratorios correspondientes para realizarles una consulta y de esta manera determinar su clasificación arancelaria, así mismo proporciona los servicios de asistencia técnica en el manejo y muestreo de mercancías de difícil identificación. Por otro lado, se encarga de controlar la entrada y salida de mercancías del país mediante un servicio aduanero íntegro, transparente, justo y de calidad que facilite a los usuarios el cumplimiento de las disposiciones legales.

A través de esta Administración, se constituye una institución de vanguardia y excelencia, generadora de conocimientos técnico-científicos y arancelarios de aplicación fiscal, la cual cuenta con el personal motivado y capacitado, con los elementos necesarios para trascender a nivel nacional e internacional.

Administración Central de Investigación Aduanera (ACIA).

Es la unidad responsable de analizar, detectar y dar seguimiento, en coordinación con las demás autoridades competentes, a las operaciones específicas de comercio exterior en las que se presume la comisión de

cualquier ilícito en cuanto al valor, origen, clasificación arancelaria de mercancías, evasión en el pago de contribuciones, incumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias y la comisión de 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.

Planea, organiza, dirige y ejecuta estrategias que permitan crear e instrumentar mecanismos y sistemas para prevenir y combatir conductas ilícitas en materia aduanera mediante la captación y análisis de información para la debida aplicación del programa de control aduanero y de fiscalización.

Se constituye como una administración con estructura funcional, con mayor presencia nacional e internacional, que logre prevenir y detectar los ilícitos en materia aduanera a través del intercambio de información actualizada con las diferentes áreas administrativas, efectuando, en su caso, las recomendaciones y/o sanciones correspondientes.

Administración Central de Contabilidad y Glosa (ACCG).

Se encarga de recibir los documentos presentados por los contribuyentes para importar o exportar mercancías, para determinar las contribuciones, aprovechamientos, aplicar cuotas compensatorias e importar sanciones con motivo de la revisión practicada, conforme a la Ley Aduanera, para determinar el valor comercial de las mercancías.

Asimismo, de los responsables solidarios y terceros que exhiban la contabilidad, avisos, declaraciones, pedimentos, manifestaciones que deban presentarse, para proceder a su revisión y verificación sobre el cumplimiento de las disposiciones legales en materia aduanera.

Norma la operación de las áreas de servicios aduanales, respecto de la entrada y salida del territorio nacional, de mercancías y medios de transporte; el despacho aduanero y los hechos y actos que se deriven, 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. Conciliar y registrar la recaudación diaria, para diversos reportes que se generan para otras instancias.

También se encarga de dirigir todas las actividades necesarias para la aplicación de la normatividad en materia contable, padrones generales y específicos, así como las obligaciones y fiscalización inherentes a las operaciones de comercio exterior.

Administración Central de Planeación Aduanera (ACPA).

Planea, dirige, establece y difunde los lineamientos de infraestructura, operación y tecnología de control en materia aduanera; del otorgamiento de patentes de los agentes aduanales; elabora diagnósticos y estadísticas con el propósito de formular planes y programas de trabajo y capacitación de las administraciones centrales y aduanas, así como fortalecer las relaciones aduaneras internacionales.

Detecta las necesidades de la Administración General de Aduanas para crear, administrar y difundir los lineamientos de operación, infraestructura y tecnología en materia aduanera, así como fungir de enlace en la coordinación y programación ante la unidad administrativa competente respecto de las necesidades de capacitación. Así mismo, coordina y formula planes y proyectos que coadyuven a la modernización y eficiencia de los servicios que se prestan al público usuario, con la finalidad de proyectar una nueva imagen de la aduana mexicana y fortalecer las relaciones internacionales.

Administración Central de Visitaduría (ACV).

Practica visitas de supervisión a las aduanas para verificar la correcta aplicación de la legislación aduanera, la política de integridad, responsabilidad y ética, así como prevenir y detectar probables conductas irregulares que puedan

constituir infracciones administrativas, delitos fiscales o delitos cometidos por los servidores públicos de la Administración General de Aduanas en el desempeño de sus funciones, aplicando los procedimientos y sistemas para prevenir y combatir dichas conductas ilícitas en materia aduanera, también supervisa la correcta aplicación de la normatividad aduanera y fiscal con calidad y eficiencia, así como el óptimo desempeño de los servidores públicos de la Administración General de Aduanas.

Administración Central de Seguimiento y Evaluación Aduanera (ACSEA).

Evalúa y da seguimiento a la operación aduanera y a los objetivos, proyectos y metas establecidos en su planeación estratégica, con base en la información estadística de comercio exterior, indicadores de gestión y sistema de flujo de información, con el objeto de verificar el desempeño de las aduanas y de su personal, la atención de observaciones detectadas por órganos fiscalizadores, con objeto de facilitar la oportuna toma de decisiones para eficientar la productividad e inducir la mejora continua en los servicios aduaneros que se prestan a los usuarios y población en general.

Administración Central de Fiscalización Aduanera (ACFA).

El propósito básico de la Administración Central de Fiscalización Aduanera, consiste en planear, organizar, establecer, dirigir y controlar estrategias que permitan crear e instrumentar mecanismos y sistemas para prevenir y combatir conductas ilícitas en materia de comercio exterior de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

Asimismo, se busca proteger a los diversos sectores de producción nacional, coordinar acciones a nivel nacional para la verificación del cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras, establecer mecanismos de control de mercancías de procedencia extranjera, a través de facultades de

comprobación, con posterioridad a la entrada de mercancías a territorio nacional.

Por otra parte, se pretende lograr que la autoridad mantenga un control a nivel nacional de las mercancías de procedencia extranjera y la detección de personas dedicadas a conductas contrarias al derecho aduanero para que las mismas sean sancionadas conforme a derecho.

Administración Central de la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera (ACUAIFA).

Es la encargada de planear, organizar, establecer, dirigir y controlar las estrategias que permitan crear e instrumentar mecanismos y sistemas para prevenir y combatir los ilícitos fiscales y aduaneros, revisando la entrada y salida de mercancías de comercio exterior, protegiendo las instalaciones, bienes y valores propiedad del fisco federal, coadyuvando con otras autoridades en la aplicación de normas, en un marco de honradez, lealtad, disciplina y vocación de servicio, por medio de una correcta administración para garantizar el interés fiscal, así como apoyar a las autoridades fiscales y aduaneras en la ejecución de sus facultades de inspección, supervisión, control y vigilancia a través del personal de inspectores.

Administración Central de Destino de Bienes (ACDB).

La Administración Central de Destino de Bienes, es la facultada para administrar el destino de las mercancías de comercio exterior que hayan pasado a propiedad del Fisco Federal, bienes que tienen relación con procedimientos aduaneros sustanciados por sus unidades administrativas.

Es importante mencionar, que la constante y creciente concentración de bienes de comercio exterior de recintos fiscales y fiscalizados ha generado la importancia de reforzar las actividades respecto del destino y transferencia de los bienes de comercio exterior, así como mantener contacto directo con el

Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, para lograr un óptimo aprovechamiento de los mismos, de tal forma que permita traducirse en beneficio de la sociedad, evitando los costos que representan lo que se refiere al almacenamiento y custodia.

Administrador General de Aduanas (AGA).

El Administrador General de Aduanas como titular de la institución se apoya básicamente en las administraciones que se han señalado anteriormente, así como las áreas que dependen de éstas en una jerarquía menor, pero también tiene tareas específicas propias del cargo que le es conferido como son:

Administrar la Aduana, con las facultades y obligaciones que la legislación del ramo señale como competencia de la misma.

Dictar todas las medidas que requiera la Administración General de servicios, disponiendo lo conveniente en los casos no previstos por la Legislación Aduanera y demás disposiciones legales.

Coordinar y ejecutar las políticas de la Administración General de Aduanas.

Mantener con las demás dependencias las relaciones que correspondan en el ámbito de su competencia.

Conocer y decidir sobre los problemas y asuntos que sometan a su consideración los funcionarios de la aduana.

Proponer a la Administración General de Aduanas, los programas de trabajo y las disposiciones tendientes al cumplimiento de las atribuciones señaladas a su área de competencia.

Cabe mencionar que cada una de estas administraciones centrales anteriormente señaladas, están a cargo de un administrador central y dependen de cada uno de ellos, respectivamente los administradores de áreas, subadministradores, jefes de departamento y personal de base.

Como comentario adicional, el laboratorio de la Administración General de Aduanas juega un papel muy importante en el reconocimiento aduanero de mercancías de difícil identificación, pues el hecho de que sea uno de los más modernos del mundo, facilita el ejercicio de comprobación de las aduanas de México.

Por su parte, las aduanas que integran la estructura de la Administración General de Aduanas son las siguientes:

1.- ADUANA DE TIJUANA. Con sede en la ciudad de Tijuana en el Estado de Baja California.

2.- ADUANA DE TECATE. Con sede en la ciudad de Tecate, en el Estado de Baja California.

3.- ADUANA DE MEXICALI. Con sede en la ciudad de Mexicali, en el Estado de Baja California.

4.- ADUANA DE SAN LUIS RIO COLORADO. Con sede en la ciudad de San Luis Río Colorado, en el Estado de Sonora.

5.- ADUANA DE SONOYTA. Con sede en la ciudad de Sonoyta, en el Estado de Sonora.

6.- ADUANA DE NOGALES. Con sede en la ciudad de Nogales, en el Estado de Sonora.

7.- ADUANA DE NACO. Con sede en la ciudad de Naco, en el Estado de Sonora.

8.- ADUANA DE AGUA PRIETA. Con sede en la ciudad de Agua Prieta, en el Estado de Sonora.

9.- ADUANA DE ENSENADA. Con sede en la ciudad de Ensenada, en el Estado de Baja California.

10.- ADUANA DE GUAYMAS. Con sede en la ciudad de Guaymas, en el Estado de Sonora.

11.- ADUANA DE PUERTO PALOMAS. (antes General Rodrigo M. Quevedo. Con sede en Puerto Palomas Municipio de Ascención, en el Estado de Chihuahua.

12.- ADUANA DE CIUDAD JUAREZ. Con sede en ciudad Juárez, en el Estado de Chihuahua.

13.- ADUANA DE OJINAGA. Con sede en la ciudad de Ojinaga, en el Estado de Chihuahua.

14.- ADUANA DE CIUDAD ACUÑA. Con sede en Ciudad Acuña, en el Estado de Coahuila.

15.-ADUANA DE PIEDRAS NEGRAS. Con sede en la ciudad de Piedras Negras, en el Estado de Coahuila.

16.- ADUANA DE CHIHUAHUA. Con sede en la ciudad de Chihuahua, ene el estado del mismo nombre.

17.- ADUANA DE TORREON. Con sede en el Ferropuerto Laguna, en la ciudad de Torreón, en el Estado de Coahuila.

18.- ADUANA DE COLOMBIA. Con sede en la ciudad de Colombia, en el Estado de Nuevo León.

19.- ADUANA DE NUEVO LAREDO. Con sede en la ciudad de Nuevo Laredo, en el Estado de Tamaulipas.

20.- ADUANA DE CIUDAD MIGUEL ALEMAN. Con sede en Ciudad Miguel Alemán, en el Estado de Tamaulipas.

21.- ADUANA DE CIUDAD CAMARGO. Con sede en Ciudad Camargo, en el Estado de Tamaulipas.

22.- ADUANA DE CIUDAD REYNOSA. Con sede en ciudad Reynosa, en el Estado de Tamaulipas.

23.- ADUANA DE MATAMOROS. Con sede en la ciudad de Matamoros, en el Estado de Tamaulipas.

24.- ADUANA DE MONTERREY. Con sede en el Municipio de Mariano Escobedo, en el Estado de Nuevo León.

25.- ADUANA DE MANZANILLO. Con sede en la ciudad de Manzanillo, en el Estado de Colima.

26.- ADUANA DE GUADALAJARA. Con sede en el Aeropuerto Internacional denominado "Miguel Hidalgo y Costilla", Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Guadalajara Jalisco.

27.- ADUANA DE MAZATLAN. Con sede en la ciudad de Mazatlán, en el Estado de Sinaloa.

28.- ADUANA DE LA PAZ. Con sede en la ciudad de La Paz, en el Estado de Baja California Sur.

29.- ADUANA DE LAZARO CARDENAS. Con sede en la ciudad de Lázaro Cárdenas, en el Estado de Michoacán.

30.- ADUANA DE QUERETARO. Con sede en la ciudad de Querétaro, en el estado del mismo nombre.

31.- ADUANA DE AGUASCALIENTES. Con sede en la ciudad de Aguascalientes, ene el estado del mismo nombre.

32.- ADUANA DE ALTAMIRA. Con sede en la ciudad de Altamira, en el Estado de Tamaulipas.

33.- ADUANA DE TAMPICO. Con sede en la ciudad de Tampico, en el Estado de Tamaulipas.

34.- ADUANA DE TUXPAN. Con sede en la ciudad de Tuxpan, en el Estado de Veracruz.

35.- ADUANA DE VERACRUZ. Con sede en la ciudad de Veracruz, en el estado del mismo nombre.

36.- ADUANA DE COATZACOALCOS. Con sede en la ciudad de Coatzacoalcos, en el Estado de Veracruz.

37.- ADUANA DE SALINA CRUZ. Con sede en la ciudad de Salina Cruz, en el Estado de Oaxaca.

38.- ADUANA DE CIUDAD DEL CARMEN. Con sede en Ciudad del Carmen, en el Estado de Campeche.

39.- ADUANA DE PROGRESO. Con sede en la ciudad de Progreso, en el Estado de Yucatán.

40.- ADUANA DE CANCUN. Con sede en la ciudad de Cancún, en el Estado de Quintana Roo.

41.- ADUANA DE SUBTENIENTE LOPEZ. Con sede en la población de Subteniente López, en el Estado de Quintana Roo.

42.- ADUANA DE CIUDAD HIDALGO. Con sede en Ciudad Hidalgo, en el Estado de Chiapas.

43.- ADUANA DE ACAPULCO. Con sede en la ciudad de Acapulco, en el Estado de Guerrero.

44.- ADUANA DE PUEBLA. Con sede en la ciudad de Puebla, en el estado del mismo nombre.

45.- ADUANA DE TOLUCA. Con sede en la ciudad de Toluca, en el Estado de México.

46.- ADUANA DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO. Con sede en el Aeropuerto Internacional "Lic. Benito Juárez", con jurisdicción en el perímetro del propio Aeropuerto, en la Ciudad de México, Distrito Federal.

47.- ADUANA DE MEXICO. Con sede en la Ciudad de México, Distrito Federal.

48.- ADUANA DE DOS BOCAS. Con sede en el Municipio de Paraíso, en el Estado de Tabasco.

49.- ADUANA DE GUANAJUATO. Con sede en Silao, en el Estado de Guanajuato.

Como vemos, las aduanas se encuentran estratégicamente distribuidas en todo el territorio nacional, tanto en las fronteras, puertos marítimos y aéreos y en el resto del interior del país, de acuerdo a las necesidades y requerimientos de cada zona geográfica y de los diferentes polos de desarrollo, parques industriales, corredores industriales, muelles, infraestructura de transporte, etcétera, contándose con 19 aduanas en la frontera norte, 2 en la frontera sur, 17 aduanas marítimas y 11 aduanas interiores.

Algunas aduanas cuentan con secciones aduaneras, garitas de revisión o puntos de revisión en los aeropuertos internacionales.

Cada aduana tiene como titular un Administrador de Aduana y cuenta con unidades administrativas a cargo de subadministraciones, jefaturas de departamento o de secciones aduaneras que funcionan armónicamente entre sí

acorde con las necesidades de cada aduana. Generalmente, las aduanas cuentan principalmente con subadministraciones o jefaturas de operación aduanera, de trámites y asuntos legales, de contabilidad y glosa, de fiscalización y/o de recursos, que coadyuvan con el Administrador de la Aduana en las funciones que tiene encomendado conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

Es importante destacar que cada una de las aduanas fronterizas, marítimas, interiores y la aduana aeroportuaria, se caracterizan por ser diferentes a las demás, incluso, a las de su misma categoría o tipo, por ejemplo, son muy distintas cada una de las aduanas fronterizas entre sí, y con mayor razón una aduana interior y una marítima.

Los artículos Tercero y Cuarto del Acuerdo por el que se señala el nombre, sede y circunscripción territorial de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, señalan el nombre, la sede y la circunscripción territorial donde las aduanas, secciones aduaneras y aeropuertos internacionales podrán realizar sus facultades de conformidad con la Ley Aduanera, su Reglamento, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley del Servicio de Administración Tributaria y el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria. Asimismo, cabe señalar que la circunscripción territorial de las Aduanas marítimas del país, tienen jurisdicción en las playas marítimas y en la zona Federal Marítima Terrestre, así como en las aguas interiores, mar territorial y zona económica exclusiva, situada frente al litoral, incluyendo las islas adyacentes al mismo.

Dependen de las Aduanas fronterizas, interiores y de tráfico aéreo y marítimo, las secciones aduaneras, aeropuertos internacionales, terminales ferroviarias y de autobuses, y demás puntos de revisión que se encuentren en los municipios que conforman su circunscripción territorial. Las secciones tendrán su circunscripción territorial dentro de la señalada para la Aduana de la que dependan.

Del mismo modo, el Artículo Tercero del citado Acuerdo de circunscripción territorial, señala la sede y la circunscripción territorial de la Administración

General de Aduanas y sus administraciones centrales, la cual podrá ejercer sus facultades en todo el territorio nacional.

De esta forma hemos podido observar dentro de la actividad del comercio exterior que tan importante es la Aduana mexicana debido a las funciones, organización y estructura que esta presenta, ya que como se ha indicado anteriormente la aduana ha sido siempre el gran motor y vía que ha servido en nuestro país para poder realizar las importaciones y exportaciones que han de representar un ingreso sólido en la economía nacional.

4.2.3. Ubicación en la Administración Pública y la Relación con el Poder Ejecutivo.

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la administración Pública será centralizada o Paraestatal conforme a la ley Orgánica que expida el Congreso de la Unión, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación, que estarán a cargo de las secretarías de estado y departamentos administrativos. Igualmente, el mismo Precepto señala que las leyes determinarán las relaciones entre las entidades Paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las secretarías de estado o departamentos administrativos. Por su parte el artículo 80 de la misma Constitución Federal señala que el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”

En este sentido de conformidad con el artículo 2o. de la Ley Orgánica de la administración Pública Federal, la Secretaría de Hacienda Y Crédito Público forman Parte de la Administración Pública Centralizada dependiente del Poder Ejecutivo a través del Presidente de la República, que al mismo tiempo es Jefe de Gobierno, Jefe de Estado y Jefe de la Administración Pública Federal. Esto

significa que la Administración Pública Federal incluidas la SHCP, el SAT y la Administración General de Aduanas están subordinadas al Presidente de la República y, por lo tanto, dependen de él y están sujetos a su mando, decisión, nombramiento, vigilancia, disciplina y competencia.

De esta manera, al ser la Administración General de Aduanas una unidad adscrita al Servicio de Administración Tributaria, el cual es un órgano desconcentrado de la SHCP con carácter de autoridad fiscal, con autonomía de gestión presupuestal y técnica para la emisión de sus resoluciones, y a su vez al ser la SHCP parte integrante de la Administración Pública Centralizada dependiente del poder ejecutivo, vemos que la Administración General de Aduanas es parte de la Administración General de Aduanas es parte de la Administración Pública Federal con la competencia que le establece el Reglamento Interior Administración Tributaria.

La situación jurídica de que el SAT sea un órgano desconcentrado, del cual depende la administración General de Aduanas, tiene como fin primario que ésta realice una atención eficaz a los usuarios de las aduanas, así como un eficiente despacho de los asuntos de su competencia, de conformidad con las disposiciones aplicables. De igual forma, el fin secundario es que tanto el SAT como la Administración General de aduanas y las aduanas del país se sujeten al poder jerárquico de la SHCP y, en consecuencia, al Poder Ejecutivo Federal.

4.2.4. Nombramiento del titular de la Administración General de Aduanas.

La facultad de nombrar al titular de la Administración General de Aduanas la tiene el presidente de la República y esta se encuentra ubicada en el artículo 89 constitucional fracciones II y IV el cual señala:

Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

II.- Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y

remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

IV.- Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda

Así como conjuntamente con los artículos 76 fracción II, 78 fracción VII los cuales dicen:

Art. 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

II.- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;...”

Art. 78.- Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.

Con el señalamiento de los artículos anteriores podemos notar que esta facultad le compete al presidente de la república con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente en el supuesto de que la primera no se encuentre en sesiones.

No obstante lo anterior dentro del Reglamento del Servicio de Administración Tributaria también se le otorgan facultades al Presidente del Servicio de Administración Tributaria en los siguientes artículos:

Artículo 3.- El Jefe del Servicio de Administración Tributaria ejercerá las siguientes facultades:

I.- Nombrar y remover a los servidores públicos que conforman el Servicio de Administración Tributaria, así como a los funcionarios de libre designación, conforme a lo establecido en el Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera y demás disposiciones que resulten aplicables.

Artículo 5.- El Jefe del Servicio de Administración Tributaria propondrá para aprobación de la Junta de Gobierno:

IV.- Las modificaciones a la estructura orgánica básica que procedan, así como el anteproyecto del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria y sus modificaciones correspondientes.

Esto se fortalece con el artículo de la Ley del Servicio de Administración Tributaria que a continuación transcribo:

Artículo 10. La Junta de Gobierno tendrá las atribuciones siguientes:

IV. Aprobar la estructura orgánica básica del Servicio de Administración Tributaria y las modificaciones que procedan a la misma, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, así como el anteproyecto de Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria y sus modificaciones correspondientes;

De lo anterior se desprende que hay una duplicidad de esta facultad ya que recae en dos personas a la vez siendo estas el presidente de la nación y el Jefe (Presidente) del SAT. Por lo que nos encontramos en un problema de competencia y jerarquía que analizaremos mas adelante.

4.2.5. Creación y Supresión de Aduanas.

La atribución de la Creación y Supresión de Aduanas la tiene el Presidente de la Republica, la cual deriva de la disposición constitucional establecida en la fracción XIII del artículo 89 de la CPEUM,; a) establecer o suprimir aduanas fronterizas, interiores y de tráfico aéreo y marítimo, así como designar su ubicación y funciones; b) suspender los servicios de las Oficinas aduaneras por el tiempo que juzgue conveniente, cuando así lo exija el interés de la nación; c) autorizar que el despacho aduanero de las mercancías por las aduanas fronterizas nacionales, pueda realizarse conjuntamente con las oficinas aduaneras de los países vecinos; y d) establecer o suprimir regiones fronterizas. Estas facultades del Ejecutivo Federal se complementan con la facultad de la SHCP para señalar la circunscripción territorial de las aduanas del país, establecer secciones aduaneras y puntos de revisión (garitas) que dependan de las aduanas.

Ello se entiende en virtud de que el Presidente de la República tiene la responsabilidad de decidir sobre la política comercial de México y del establecimiento de los instrumentos para llevar a cabo la ejecución de la misma, dentro de los cuales las aduanas juegan un papel determinante como ya lo comentarnos. De esta manera, la ubicación geográfica y el número de las aduanas se encuentra supeditada a los requerimientos y necesidades que los usuarios de las aduanas exigen en cada región del país, así como a los polos de desarrollo que el Ejecutivo y los gobiernos de los estados de la Federación pueden acordar. De ninguna manera, se debe dejar a criterios políticos o intereses de particulares, el establecimiento de aduanas, secciones aduaneras o puntos de revisión.

Actualmente, las aduanas del país tienen jurisdicción en todo el territorio nacional y en la zona económica exclusiva, existiendo puntos bien definidos para la entrada y salida autorizadas de las mercancías de comercio exterior, por lo que no se da el caso de que exista un traslado de una aduana de un asiento a otro con el objeto de adaptarse a las necesidades del tráfico como sucedía en

antaoño cuando existían aduanas móviles o en los puentes interiores. Lo que ocurre en la actualidad es que se habilita a un particular para importar o exportar mercancías por un lugar distinto del autorizado publicado en el DOF, para efectuar dichas operaciones, siempre que el caso del servicio lo amerite.

No olvidemos también que los Estados de la República no pueden, en ningún caso, tener aduanas y prohibir o gravar la entrada de mercancías tanto nacionales como extranjeras a su territorio o de la salida de él y su circulación. De esta manera, se prohíben los impuestos alcabalatorios al interior del territorio nacional por mandato constitucional en términos de las fracciones IV, V, VI y VII de la CPEUM.

4.2.6 Propuesta.

Como ya lo vimos con anterioridad al ser el Administrador General de Aduanas el encargado de la Administración General de Aduanas y este órgano forma parte de la administración Pública Federal, por lo cual depende del Poder Ejecutivo de la Unión. En este orden de ideas, el artículo 89, fracciones II y IV de la CPEUM, señala la facultad del Presidente de la República para nombrar, con aprobación del Senado, a los empleados superiores, de Hacienda, así como para remover a dichos servidores públicos. De igual forma, el artículo 76, fracción II, de la Constitución Federal reitera dicha limitante al Presidente de la República para designar a los empleados superiores Hacienda, dentro de los cuales se encuentra el Administrador General de Aduanas, pues se observa que, su nombramiento debe ser ratificado por el Senado de la República “en términos que la ley disponga”.

Si bien es cierto, no conocernos de la existencia de una ley que norme el procedimiento para la ratificación del nombramiento del Administrador General de Aduanas por parte del Senado. Lo que en la práctica se ha establecido para subsanar esta deficiencia legislativa, es la emisión por parte del Senado de un documento denominado "Puntos de Acuerdo aprobados por la Cámara de Senadores en sesión Ordinaria celebrada el 7 de diciembre de 2000" publicado

en el Diario oficial de la Federación (DOF) el 12 de diciembre de 2000. Este documento menciona, en términos de lo dispuesto por los artículos 76, fracción II, 78, fracción VII Y 89, fracciones II y IV de la CPEUM que serán sujeto de ratificación del Senado de la República o, en su caso, de la Comisión Permanente, los nombramientos que haga el Presidente de la República respecto de los diversos empleados superiores de Hacienda que ahí se señalan, dentro de los cuales se encuentra el Administrador General de Aduanas.

Dichos Puntos desde mi punto de vista carecen de validez, ya que el procedimiento de ratificación por parte del Senado o de la Comisión Permanente del Congreso de la unión según sea para el nombramiento de los empleados superiores de Hacienda, lo cual está establecido en los artículos 76, fracción II, 78 fracción VII en relación con el 89, fracciones II y IV, de la Constitución Federal; menciona muy claramente que esta ratificación debe ser en los términos que la ley disponga, es decir, que el procedimiento de ratificación y los requisitos necesarios para ello del Administrador General de Aduanas deben estar previstos en una ley emanada del Congreso de la unión que cumpla los requisitos del proceso legislativo señalados en el artículo 72 de la propia Carta Magna y no en un instrumento jurídico menor, como son los referidos Puntos de Acuerdo emitidos por el Senado, pues resulta todavía más grave el señalar que la ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos y el reglamento para el Gobierno Interior del Propio Congreso, tampoco señalan expresamente la facultad del Senado o de la Comisión Permanente para emitir estos Puntos de Acuerdo, por lo que se puede argumentar que los nombramientos de los diversos empleados superiores de Hacienda, ratificados con base en este último documento, podrían estar afectados de incompetencia de origen, lo cual debe ser subsanado.

Esta subsanación propongo que se puede dar al integrarse estos Puntos de Acuerdo dentro de la ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos; y así estos puntos alcancen el nivel jerárquico de una ley y no se queden en un nivel jerárquico inferior. Así al ser integrados en la anteriormente

ley citada ya se podría entender este requisito de “la ratificación conforme a la ley”, que se menciona en la Suprema Ley.

En cuanto a esta facultad exclusiva del Senado para ratificar los nombramientos de empleados superiores de Hacienda que realice el Presidente de la República, podemos decir que es un instrumento para detener algún nombramiento del Ejecutivo Federal cuando el propio Senado considere que por la trascendencia del cargo y de sus funciones, se pudieran afectar intereses trascendentes de la República, al ocupar las personas puestos públicos en los cuales no pudieran tener la capacidad idónea, la experiencia o conocimiento adecuados, o tengan algún antecedente que les impida ejercer los cargos, debiendo en todo caso contar con elementos suficientes que permitan evaluar si las personas nombradas cumplen con el perfil necesario para desempeñar dichos puestos.

La Junta de Gobierno del SAT también tiene la facultad de aprobar el nombramiento del Administrador General de Aduanas, solo que este nombramiento lo realiza el Jefe de dicho órgano, quien también tiene la facultad de removerlo.

Se pudiera dar el caso de que teóricamente el Presidente de la República nombre a un Administrador General de Aduanas y la Junta de Gobierno del SAT a otro diferente, el cual posteriormente deba ser sujeto a la opinión del Ejecutivo Federal, pudiendo haber diferencias en cuanto a la persona propuesta para ocupar dicho cargo, que finalmente tiene que ratificar el Senado.

Aun encuentro una posibilidad teórica más peligrosa, la de que el Jefe del SAT pueda remover al Administrador General de Aduanas y el Presidente de la República no se entere, sino hasta que tenga que nombrar a un nuevo titular para dicho cargo cuando es el ejecutivo el superior jerárquico y responsable de la Administración pública Federal. Creemos que dicha dualidad de procedimientos debe desaparecer prevaleciendo el mecanismo establecido en la Constitución Federal, Pues además con ello se controlaría el enorme poder de facto y la gran influencia que tradicionalmente ha caracterizado en México a

los Directores Generales de Aduanas por las funciones propias que tiene, reconocidas en los reglamentos y en la propia legislación aduanera.

Se desprende de lo anterior una dualidad en cuanto a la facultad para nombrar al Administrados General de Aduanas, lo que acarrea un problema jerárquico y de competencia. Por lo que propongo que lo más conveniente jurídicamente sería eliminar esa facultad que tiene el presidente del Servicio de Administración Tributaria, para no caer en algunos de los supuestos que mencione anteriormente. Y que de esta manera **sea facultad exclusiva del presidente de la República el nombramiento del titular de la Administración General de Aduanas.**

CONCLUSIONES

PRIMERA. El Derecho Aduanero es el conjunto de actividades que realiza el Estado, en el cual coordina el ingreso al territorio nacional o la salida del mismo de mercancías o servicios, medios de transporte y personas; así como exigir los actos y formalidades que deban cumplir ante la aduana las personas que intervengan en esta actividad, todo esto respaldado en las leyes fiscales aduaneras y de comercio exterior relativas, así como verificar que se cumplan con las medidas no arancelarias, que se exigen.

SEGUNDA. Definimos a la Aduana entonces como la oficina de la Administración Pública Federal encargada de la aplicación de la legislación aduanera, así como de verificar el cumplimiento de las restricciones y regulaciones de mercancías de comercio exterior, con el objetivo de aplicar las políticas establecidas por el gobierno del país para regular la entrada, salida y tenencia de mercancías en el territorio nacional, así como, la de asegurarse del pago de las contribuciones y cuotas compensatorias causadas por mercancías de comercio exterior.

TERCERA. Consideramos que el Derecho Aduanero es autónomo porque agrupa y explica hechos nuevos o hechos que otras disciplinas no contemplan; por razón de que cuenta con principios e instituciones propias y se interrelaciona con otras disciplinas del Derecho, además de que, cumple con una autonomía legislativa, una autonomía didáctica y una autonomía científica.

CUARTA. Podemos decir que el derecho aduanero se desarrolla a partir del Agente Aduanal, ya que es él quien impulsa el despacho aduanero de las mercancías, respetando las formalidades que conllevan sus actos.

QUINTA. Cuando no existía Servicio de Administración Tributaria (SAT) a la Administración General de Aduanas se le denominaba Dirección General de Aduanas, pasando todas sus facultades de esta última a la Administración General de Aduanas. A partir de esta modificación se realizó una renovación y modernización de sus procedimientos.

SEXTA. A la Administración General de Aduanas (AGA), le han sido delegadas las facultades de comprobación en materia aduanera, para ser aplicadas directamente por ella, no obstante que en el artículo 144 de la Ley Aduanera se dan facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Servicio de Administración Tributaria (SAT), estos últimos en su carácter de supraordinadas, las delegan a la administración ya mencionada.

SÉPTIMA. En el ejercicio de sus facultades de comprobación la autoridad aduanera, podrá realizar primer y segundo reconocimiento de mercancías, Visitas domiciliarias de comercio exterior, Verificación de mercancías en transporte, revisión de documentos, glosa de documentos, revisión de gabinete, auditorías. Todo lo anterior lo realizara con apoyo de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal (AGAFF).

OCTAVA. En la actividad aduanal se tienen por usuarios de las aduanas a los importadores, exportadores, propietarios, consignatarios, destinatarios, remitentes, poseedores o tenedores, agentes de transporte y transportistas, los dictaminadores aduaneros, los apoderados aduanales y los agentes aduanales los pasajeros, también otros entes como las instituciones bancarias, los recintos fiscalizados estratégicos, los almacenes generales de depósito.

NOVENA. La estructura de la Administración General de Aduanas dependiente del Servicio de Administración Tributaria (SAT), esta integrada por un titular de la Administración General, 10 administraciones centrales, 49 aduanas y

aproximadamente 180 puntos de servicios, dentro de las cuales se encuentran secciones aduaneras, garitas y aeropuertos internacionales.

DECIMA. Al ser el Administrador General de Aduanas el encargado de la Administración General de Aduanas y este órgano forma parte de la administración Pública Federal, por lo cual depende del Poder Ejecutivo de la Unión. En este orden de ideas, el artículo 89, fracciones II y IV de la CPEUM, señala la facultad del Presidente de la República para nombrar, con aprobación del Senado, a los empleados superiores, de Hacienda, así como para remover a dichos servidores públicos. De igual forma, el artículo 76, fracción II, de la Constitución Federal reitera dicha limitante al Presidente de la República para designar a los empleados superiores Hacienda, dentro de los cuales se encuentra el Administrador General de Aduanas, pues se observa que, su nombramiento debe ser ratificado por el Senado de la República.

Se desprende de lo anterior una dualidad en cuanto a la facultad para nombrar al Administrados General de Aduanas, lo que acarrea un problema jerárquico y de competencia. Por lo que propongo que lo más conveniente jurídicamente sería eliminar esa facultad que tiene el presidente del Servicio de Administración Tributaria, para no caer en algunos de los supuestos que mencione anteriormente. Y que de esta manera **sea facultad exclusiva del presidente de la República el nombramiento del titular de la Administración General de Aduanas.**

BIBLIOGRAFÍA

Asti Vera, Armando, Metodología de la Investigación. Kapelusz., Buenos Aires, Argentina. 1968.

Bazdresch, Luis. El Juicio de Amparo, Curso General. Editorial Trillas, 5ta. Ed. México, 1992.

Basaldúa Xavier, Ricardo, Derecho Aduanero, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1992.

Bonnecase, Julián. Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Cajica, Puebla, México.

Carvajal Contreras, Máximo. Derecho Aduanero 10ª Edición. México, Editorial Porrúa, 2000.

Carvajal Contreras, Máximo. Las Aduanas de México, México, Editorial Trillas, México, 1980.

Centro de Investigación Aduanera y de Comercio Internacional, A.C. Las Aduanas de México, México, D.F. 2000.

De la Rosa Velez, Ricardo Sergio. Procedimiento en Materia Fiscal y Administrativa, especialización en materia procesal fiscal. Tomo IV. T.F.J.F.A

García González, Hugo. Naturaleza Jurídica del Impuesto General de Importación, UNAM, Tesis Profesional, 1983, p. 44.

García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, Ed.48, México, 1996.

Garza García, Cesar. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Mc Graw Hill, Mexico, 2000, p. 196.

González Reyna Susana, Manual de Redacción e Investigación Documental, Ed. Trillas, México, DF, 1987, Pág. 204.

Gutierrez Carrasco, Octavio. Nociones de Derecho Aduanero Chileno. Universidad de Chile, Chile, 1971.

Leland Bach, George. Tratado de Economía, Tomo II. Fondo de Cultura Económica, México, P. 303.

Moreno Valdez, Hadar., Moreno Castellanos, Jorge A., Trejo Vargas, Pedro, Comercio Exterior sin Barreras, ISEF., México. 2003.

Ovilla Mandujano, Manuel. Derecho Aduanero, Escuela Nacional de Capacitación Aduanera, 1978, p. 3.

Polo Bernal, Efraín. Tratado Sobre Derecho Aduanero, 3ra Edición. México, Editorial COPARMEX, 1989.

Reyes Díaz Leal, Eduardo. El Agente Aduanal. Editorial Universidad en Asuntos Internacionales, México 2000.

Reyes Díaz Leal, Eduardo. Aduanas Operación en México. Editorial Universidad en Asuntos Internacionales, México 2000.

Reyes Díaz Leal, Eduardo. Semáforo Fiscal. Editorial Universidad de Asuntos Internacionales, México, 2000.

Rohde Ponce, Andrés. Derecho Aduanero Mexicano. 2da Ed. México, Editorial Ediciones Fiscales ISEF, 2000.

Sánchez Gómez Narciso. Derecho Fiscal Mexicano, Editorial Porrúa, México 1994.

Trejo Vargas, Pedro, Sistema Aduanero de México, Editorial Tax Editores Unidos, S.A. de C.V. 2005.

Witker, Jorge. El Régimen Jurídico del Comercio Exterior en México. Ed. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000.

Witker, Jorge. Derecho Tributario Aduanero, 2da Ed. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1999.

ENCICLOPEDIAS.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, Enciclopedia Jurídica Mexicana. Porrúa., México. 2002. Tomo I.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Unam, Diccionario Jurídico. México. 1999.

Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomo VIII, Ed. Driskill, S.A, Argentina, 1995.

PÁGINAS WEB CONSULTADAS.

Plan Estratégico de la OMA, 1999/2000, que la Organización Mundial de Aduanas registra en ingles de su pagina Web, (www.wcoomd.org).

Administración General de Aduanas. Aduana México.
(<http://www.aduanas.gob.mx>).

“Glosario en Materia Aduanera”, www.aduanas.sat.gob.mx.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Comercio Exterior y Su Reglamento.

Ley Aduanera y su Reglamento.

Código Fiscal de la Federación y su Reglamento.

Resolución Miscelánea Fiscal en Materia de Comercio Exterior.

Ley del Servicio de Administración Tributaria vigente.

Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

Diario Oficial de la Federación, Diversas Fechas de Publicaciones

Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte.