

**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**SEMINARIO DE ESTUDIOS SOBRE
EL COMERCIO EXTERIOR**

**ANÁLISIS JURÍDICO Y
PROBLEMÁTICA DEL
DESPACHO DE MERCANCÍAS
EN LA ADUANA MEXICANA**

**T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA:**

FLAVIO CASTAÑEDA ALARCÓN

ASESOR: MTRO. ALFONSO T. MUÑOZ DE COTE OTERO



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.

A Dios: Por su misericordia,
a quien entrego mi vida.

A mi Madre: Por ser la mujer ejemplo en mi vida,
por el apoyo recibido en todo momento.

A mi Padre: Por ser el sostén de mi vida,
consejero en todo momento.

A mis hermanos: porque siempre me han ayudado
y porque han sido mi compañía.

A Carmen: El amor de vida,
gracias por tu apoyo.

En general a todas las personas
que hicieron posible este trabajo.

ANÁLISIS JURÍDICO Y PROBLEMÁTICA DEL DESPACHO DE MERCANCÍAS EN LA ADUANA MEXICANA

Introducción	1
--------------	---

CAPÍTULO I

GENERALIDADES

1.1.	Concepto de Comercio	3
1.2.	Comercio Exterior y Comercio Internacional	4
	1.2.1. Diferencia entre ambos conceptos	4
	1.2.2. Antecedentes del comercio exterior	5
	1.2.3. Antecedentes del comercio exterior en México	9
1.3.	Aduana	11
	1.3.1. Concepto	11
	1.3.2. Antecedentes de la Aduana	12
	1.3.3. Evolución de la Aduana en México	13
	1.3.4. Organización Institucional de la Administración General de Aduanas (AGA)	18
	1.3.5. Funciones	19
	1.3.6. Clases de Aduanas	20
1.4.	Agente Aduanal y Apoderado Aduanal	22
	1.4.1. Funciones	23
1.5.	Despacho de Mercancías	26
1.6.	Concepto de Importación	26
1.7.	Concepto de Exportación	26

CAPÍTULO II

MARCO JURÍDICO

2.1.	Fuentes Jurídicas Internas	28
	2.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	28
	2.1.2. Legislación Básica	30

2.1.2.1.	Ley Aduanera y su Reglamento	30
2.1.2.2.	Ley de Comercio Exterior y su Reglamento	32
2.1.2.3.	Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior	32
2.1.2.4.	Ley del Servicio de Administración Tributaria	33
2.1.2.4.1.	Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria	34
2.1.3.	Legislación Fiscal	34
2.1.3.1.	Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación	34
2.1.3.2.	Código Fiscal de la Federación	35
2.1.3.3.	Otras Leyes de carácter fiscal	36
2.1.4.	Otras Leyes que impactan al despacho de mercancías	38
2.1.5.	Disposiciones diversas	40
2.2.	Fuentes Jurídicas Externas	41
2.2.1.	Jerarquía de los Tratados Internacionales	41
2.2.2.	Tratados Internacionales en los que México forma parte	43

CAPÍTULO III

DESPACHO DE MERCANCÍAS EN LA ADUANA MEXICANA

3.1.	Despacho de Mercancías	45
3.1.1.	Concepto	45
3.2.	Regímenes Aduaneros	46
3.3.	Clasificación de los Regímenes Aduaneros	47
3.3.1.	Regímenes de Exportación	48
3.3.1.1.	Régimen de Exportación Definitiva	48
3.3.1.2.	Régimen de Exportación Temporal	48
3.3.1.2.1.	Régimen de exportación Temporal para retornar al país en el mismo estado	49
3.3.1.2.2.	Régimen de Exportación Temporal para la elaboración, transformación o reparación de mercancías	50
3.3.2.	Regímenes de Importación	50
3.3.2.1.	Régimen de Importación Definitiva	51
3.3.2.2.	Régimen de Importación Temporal	56
3.3.2.2.1.	Régimen de Importación Temporal para retornar al extranjero en el mismo estado	57
3.3.2.2.2.	Régimen de Importación Temporal para la Elaboración, transformación o reparación en Programas de Maquila o de Exportación	61
3.3.3.	Régimen Aduanero de Depósito Fiscal	62
3.3.4.	Régimen Aduanero de Tránsito de Mercancías	64
3.3.4.1.	Tránsito interno de mercancías	64
3.3.4.2.	Tránsito internacional de mercancías	65

3.3.5.	Régimen Aduanero de Elaboración, Transformación o Reparación en recinto fiscalizado	68
3.3.6.	Régimen Aduanero de recinto fiscalizado estratégico	69
3.4.	Clasificación del Despacho Aduanero de Mercancías	71
3.5.	Etapas del Despacho Aduanero de Mercancías	71
3.6.	Requisitos que se deben satisfacer a priori al Despacho de Mercancías	71
3.7.	Declaración Aduanera (Pedimento)	76
3.7.1.	Documentos que se deben acompañar al Pedimento	78
3.7.2.	Rectificación del Pedimento	79
3.7.3.	Sistema de Automatización Aduanera Integral (SAAI)	80
3.8.	Reconocimiento Aduanero	81
3.8.1.	Primer Reconocimiento Aduanero	82
3.8.2.	Segundo Reconocimiento Aduanero	82
3.9.	Retiro de Mercancías	83
3.10.	Conclusión del Despacho Aduanero de Mercancías	83
3.11.	Problemática Actual del Despacho de Mercancías	85

CAPÍTULO IV

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA

4.1.	El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera en México	95
4.2.	Acuerdo de Inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera	96
4.3.	Embargo Precautorio de las Mercancías	100
4.4.	Emplazamiento	103
4.5.	Etapa Probatoria	104
4.5.1.	Ofrecimiento de Pruebas	104
4.6.	Resolución a los Procedimientos Administrativos en Materia Aduanera	105
4.7.	Procedimiento Administrativo derivado de las Visitas Domiciliarias	106

4.8.	Sanciones	107
4.9.	Medios de Defensa en contra de las Resoluciones en el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera	108
4.9.1.	Recurso de Revocación	109
4.9.2.	Juicio de Nulidad	110
4.9.3.	Juicio de Amparo	116
	Conclusiones	119
	Bibliografía	126

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo analizar, desarrollar y explicar el despacho de mercancías en México, estudiando los conceptos generales de la entrada y salida de mercancías, su estructura, y las partes que intervienen en él, así como el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

Es importante estudiar el despacho de mercancías, puesto que en México el trámite de importación y exportación es un procedimiento complicado que no cualquier persona entiende, y en muchas ocasiones la propia Ley no es clara, lo que hace que el Usuario y la Autoridad tengan problemas al momento de aplicarla.

El Comercio Exterior en los últimos años ha alcanzado gran importancia para la economía mexicana, por la apertura que ha tenido nuestro país, sin embargo, existen diversos obstáculos que dificultan las transacciones entre los usuarios de la norma, por lo cual es importante su estudio.

Los esfuerzos llevados a cabo por las autoridades aduaneras han sido importantes, sin embargo, falta mucho por hacer en el despacho de mercancías y en la aduana mexicana con una legislación acorde con las necesidades actuales de nuestro país.

La Aduana Mexicana ha implementado diversos programas de mejora para el despacho de mercancías que han servido de gran ayuda tanto para la autoridad como para el usuario, pero se deberían de implementar otros de simplificación administrativa que ayudaría al mejor desempeño de este procedimiento.

México debe perfeccionar su marco jurídico que regula el despacho de mercancías, para entrar al mundo globalizado, y no quedar atrás con sus competidores comerciales, como el caso de China, que ha tenido gran crecimiento en los últimos años, razón por la cual con modificaciones acordes con las necesidades de la actualidad, podría competir en mejores condiciones, sin estar atado a un marco jurídico que no da respuesta a las nuevas necesidades de los ciudadanos que desean importar o exportar.

Con esta investigación se buscarán algunas alternativas que se pueden aplicar para hacer mas eficiente el despacho de mercancías en la Aduana Mexicana, mediante mecanismos de simplificación administrativa y perfeccionamiento de las normas de la materia.

El Capítulo Primero denominado “Generalidades”, contiene los conceptos básicos para entender el tema que se desarrolla en la tesis.

El Capítulo Segundo denominado “Marco Jurídico”, establece la legislación interna e internacional aplicable al Despacho de Mercancías en la Aduana Mexicana.

El Capítulo Tercero denominado “Despacho de Mercancías en la Aduana Mexicana”, describe este procedimiento, y la problemática actual identificada.

El Capítulo Cuarto denominado “Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA), desarrolla el procedimiento a seguir en caso de irregularidades en el Despacho de Mercancías.

En las conclusiones se pretende dar una serie de propuestas que pueden mejorar este procedimiento, y permitir a los importadores y exportadores tener un sistema que agilice las transacciones de comercio exterior.

CAPÍTULO I

GENERALIDADES

1.1. Concepto de Comercio

La palabra comercio puede considerarse como: “La actividad destinada a promover la circulación de los productos y de los títulos de crédito”¹.

El Diccionario Jurídico 2000 nos indica la raíz de la palabra y un concepto:

“La palabra Comercio proviene del latín commercium, de cum, con y merx-cis, mercancía. Constituye una actividad lucrativa que consiste en la intermediación directa o indirecta entre productores y consumidores de bienes y servicios a fin de facilitar y promover la circulación de la riqueza”².

La maestra Elvia Araceli Quintana Adriano considera que: “... desde un punto de vista económico y en sentido amplio, se ha considerado al comercio como el cambio de bienes que están en dominio de los hombres y que son necesarios para la satisfacción de las necesidades humanas; esta actividad comercial produce la movilización de los bienes, advirtiéndose en el comercio un doble aspecto: uno de índole objetivo, consistente en la realización de los actos de mediación, y otro de tipo subjetivo, que consiste en el propósito o ánimo de lucro que persigue quien realiza la función de mediador...”³.

Estos tres conceptos resumen el significado de la palabra Comercio que es muy importante dentro del estudio de este trabajo, en la primera encontramos una definición básica, en la segunda tenemos la raíz de la palabra y una definición, y en la última definición ya tenemos la visión económica de la palabra.

¹ Diccionario de Derecho. Rafael de Pina Vara, et. al. Editorial Porrúa, trigésima primera edición México 2003, pág. 167.

² Diccionario Jurídico 2000. Desarrollo Jurídico Profesional. México 2000.

³ Quintana Adriano, Elvia Aracelia. *El Comercio Exterior de México*. Editorial Porrúa, segunda edición. México 2003, pág. 1.

1.2. Comercio Exterior y Comercio Internacional

El comercio exterior puede definirse, según el maestro Witker: “Como aquella parte del sector externo de una economía que regula los intercambios de mercancías, productos y servicios entre proveedores y consumidores residentes en dos o más mercados nacionales y/o países distintos, incluso considera los intercambios de capital, y los aspectos referentes a la entrada temporal de personas de negocios”⁴.

Por su parte el maestro Alfonso J. Ballesteros nos proporciona un “Concepto Básico” de Comercio Exterior:

“El Comercio exterior es aquella actividad económica basada en los intercambios de bienes, capitales y servicios que lleva a cabo un determinado país con el resto de los países del mundo, regulado por normas nacionales o acuerdos bilaterales”⁵.

De nueva cuenta, el maestro Witker establece que el comercio internacional “es un concepto más amplio, pues abarca el flujo de relaciones comerciales internacionales, sin hacer referencia a un país específico”⁶.

Es muy frecuente que ambos conceptos se utilicen de manera indistinta, lo cual es incorrecto, es por ello que a continuación se presentan la diferencia entre ambos conceptos.

1.2.1. Diferencia entre ambos conceptos

El maestro Witker opina: “La diferencia entre comercio exterior y comercio internacional alude al comercio que se realiza entre dos entes económicos más allá de las fronteras nacionales; sin embargo el término “comercio internacional” da la

⁴ Witker, Jorge, et al. *Régimen Jurídico de Comercio Exterior de México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, segunda edición. México 2002, pág. 11.

⁵ Ballesteros Román, Alfonso J. *Comercio Exterior*. Universidad de Murcia, Servicios de Publicaciones, segunda edición. España 2001, pág. 11.

⁶ Witker, Jorge, et al. *Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México*. Op. cit, pág. 11.

impresión que la persona que hace referencia a esta actividad (comercio) se encuentra en un punto elevado en el espacio, que le permite contemplarlo de una manera global, todas las relaciones económicas o al menos las más relevantes que se dan entre todos los diferentes entes económicos que participan. El término “comercio exterior” provee una connotación de un espectador que habla de este tipo de relaciones entre dos diferentes entes económicos, pero enfocándolos desde el lugar, o país, en el que se encuentra”⁷.

La maestra Elvia Aracelia Quintana establece: “...ambos términos hacen referencia a la actividad de comercio que se realiza entre dos entes más allá de las fronteras nacionales; sin embargo, el término “comercio internacional” da la impresión de que la persona que hace referencia a esta actividad se encuentra en un punto elevado en el espacio que le permite contemplarla de una manera global, tomando en consideración todas las relaciones, o al menos las más relevantes, que se da entre todos los diferentes entes que participan. También en mi opinión, el término “comercio exterior” provee una connotación más bien de un espectador que habla de este tipo de relaciones entre dos diferentes entes, pero enfocándolas desde el punto de vista del lugar, o país, en el que él se encuentra, hacia los otros entes...”⁸.

Ambos autores establecen de manera similar la diferencia entre estos conceptos, es decir, el comercio internacional supone que la persona que hace la referencia se encuentra en un punto elevado o global y el término comercio exterior presupone que la persona se encuentra en el lugar o país desde donde hace la referencia. Esta diferencia es importante, ya que así se pueden utilizar los ambos conceptos de una manera adecuada.

1.2.2. Antecedentes del comercio exterior

A continuación se presenta de manera breve los antecedentes del comercio exterior, desde sus orígenes, hasta nuestros días, un poco de historia del intercambio de bienes y servicios a través del tiempo.

⁷ Idem. págs. 10 y 11.

⁸ Quintana Adriano, Elvia Aracelia. *El Comercio Exterior de México*. Op. cit., pág. 7.

El libro Comercio Exterior sin Barreras establece: “A medida que la técnica perfeccionó los medios de comunicación, el comercio se fue ampliando y evolucionando desde el primitivo comercio de los pueblos de la antigüedad hasta el desarrollado comercio contemporáneo. Esta evolución significó una ampliación del comercio en el volumen de los intercambios y extensión de la zona geográfica de influencia de dichos intercambios. Cuando la zona de intercambio sobrepasó las fronteras nacionales apareció como necesidad natural el comercio internacional. El comercio exterior se incrementa en la medida en que surgen necesidades entre los pueblos, quienes buscan nuevas formas de desarrollo económico.

El intercambio de bienes y servicios tuvo como causa la desigualdad en la distribución de recursos naturales, las diferencias humanas, principalmente en lo relativo a habilidades, la división y la especialización del trabajo. En este contexto, el primer tipo de comercio que existió fue el terrestre; sin embargo, el comercio fluvial y marítimo pronto llegó a ser preponderante. Esto explica la infinidad de instrucciones jurídicas marítimas que han trascendido hasta nuestros días”⁹.

La maestra Elvia Aracelia Quintana establece lo siguiente:

“El intercambio de bienes y servicios es tan antiguo como la humanidad misma. Existe un consenso general en considerar como causas motoras de esta actividad: a la desigualdad en la distribución de recursos naturales; a las diferencias humanas, principalmente en lo relativo en las habilidades; a la división del trabajo, a la especialización. La necesidad humana de bienes y servicios fue el motor fundamental de la actividad de comercio. Esta misma necesidad del ser humano por lo material es lo que ha constituido la parte esencial en el desarrollo de nuestra cultura”¹⁰.

Así mismo, la autora de esta obra divide los orígenes en:

“1. El comercio fluvial y marítimo. El planteamiento del punto lleva a observar que el principal tipo de comercio que existió fue el terrestre; sin embargo, el comercio fluvial y

⁹ Trejo Vargas, Pedro, et. al. *Comercio Exterior sin Barreras 2004*. Editorial ISEF, cuarta edición, México 2004, pág. 20.

¹⁰ Quintana Adriano, Elvia Aracelia. *El Comercio Exterior de México*. Op. cit., pág. 8.

marítimo pronto llegó a ser preponderante. El gran desenvolvimiento en el medio acuático se explica con base en el rápido desarrollo que los medios de transporte alcanzaron.

El comercio ha sido y es tan importante en la vida de la humanidad, que habiendo tenido gran desarrollo en el mar dio origen a una infinidad de instituciones jurídicas muy importantes y que han trascendido hasta nuestro actual ámbito jurídico...

2. Los fenicios. De esta manera, ya en el ámbito del comercio exterior entendido como el intercambio de bienes y servicios entre individuos pertenecientes a dos o más pueblos, no es extraño que dentro del mundo occidental se considere a los pueblos mesopotámicos, a los egipcios y a fenicios como los pioneros en esta materia.

Los fenicios llegaron a dominar el comercio desde las costas del mar mediterráneo hasta las costas occidentales del norte de África y las costas europeas; extendiendo su dominio inclusive hasta las costas del mar Báltico.

3. Los griegos. El gran desarrollo que la cultura helénica ya había logrado, aproximadamente por el siglo VI a. de C., les llevó a prestar mayor atención a la navegación y al comercio que los fenicios venían desarrollando y a participar más activamente en sus relaciones comerciales con Cartago. Por ello, no es de sorprender que fuera precisamente como resultado de problemas de competencia comercial que se entablaron varias guerras entre estos dos pueblos y que culminaron con la derrota de Cartago en el siglo V a. de C. a manos de los griegos. Este fue el punto de partida para la expansión de la dominación griega por todo el mundo hasta entonces conocido.

No obstante, los griegos tienen un lugar especial en la historia de la humanidad, más que por arte del comercio, por las tradiciones y cultura que difundieron. Después de tres siglos de dominio en el comercio internacional, los griegos fueron desplazados de su lugar de potencia marina por el emergente poder romano. Hecho éste marcado por las guerras grecorromanas del siglo II a. de C.

4. Los romanos. Son los romanos a quienes se considera como los primeros constructores de excelentes caminos para fines militares, obras que también fueron usadas como grandes rutas comerciales. En muchos países de Europa todavía es posible ver las ruinas de algunos de estos caminos. Además de las rutas terrestres, también

desarrollaron las marítimas. Contaban con una impresionante flota de galeras para transportar las mercancías desde sus colonias hasta Roma, y viceversa.

Los códigos teodosianos y justinianos contienen disposiciones relativas al tráfico.

En el cenit de su imperio, ellos controlaban toda Europa occidental, incluyendo las Islas Británicas, el Medio Oriente y la parte norte de África. La capital del Imperio Romano, más que un centro productor, era un centro de intercambio de los diferentes productos del imperio que ahí fluían y desde allí se distribuían.

5. Las ligas de las ciudades comerciales. Durante las últimas etapas de la Edad Media, el comercio comenzó a florecer nuevamente. En ello jugó un papel muy importante al surgimiento de las ligas de ciudades. El objeto primordial de estas asociaciones de urbes mercantiles fue la seguridad a través de la protección de sus naves y rutas comerciales en contra de los ladrones, de los piratas y de la nobleza feudal.

Hubo varias ligas: Liga Romana (las ciudades de la Baja Alemania, Rin y Danubio, siglo XIII), Liga Suaba (Nüremberg y Ausburgo, siglo XIV) y otras, pero la más importante fue la Hanseática, siglo XIII, 1241, esta liga probablemente fue fundada por la (sic) ciudades alemanas de Hamburgo y Lübeck, e incluía a un gran número de las ciudades más importantes de esa nación.

La Liga Hanseática llegó a ser tan poderosa como un Estado, mantuvo un ejército y fuerza naval; entró en guerra con otras naciones y realizó acuerdos de paz con ellas, en ocasiones imponiendo sus condiciones. Mantuvo además enviados diplomáticos y cónsules en otros países para agilizar sus transacciones comerciales. También concedía préstamos a gobiernos que la favorecían por medio de concesiones especiales, exenciones o monopolios en las áreas de pesca, minería, manufacturas y agricultura. De la misma manera estableció fábricas y puestos de operaciones para la actividad mercantil en diversas ciudades de Europa.

En su tiempo, esta liga dominó el comercio en el Mar del Norte y en el Mar Báltico. Fue una gran influencia en el desarrollo en Europa, y fue también un elemento muy activo y efectivo en la transición del feudalismo al Renacimiento.

Como la mayoría de las instituciones de esta época, tuvo un importante matiz religioso y participó activamente en las Cruzadas.

Las pugnas entre las diversas ciudades que la integraban, así como la consolidación de los gobiernos de los Estados alemanes, la llevaron a su desintegración...”¹¹.

En estos antecedentes podemos encontrar los orígenes del comercio exterior, y que como lo comenta la maestra Elvia Quintana, el intercambio de bienes y servicios es tan antiguo como la misma humanidad y que este intercambio en las primeras etapas de la humanidad fue muy importante, al igual que lo es actualmente.

1.2.3. Antecedentes del comercio exterior en México

Ahora corresponde establecer las épocas del comercio exterior y los antecedentes inmediatos del comercio exterior en nuestro país.

La maestra Elvia Aracelia Quintana divide en tres épocas fundamentales los antecedentes del comercio exterior en México:

“Época antigua:	Periodo azteca Periodo colonial Periodo independiente (1821-1869) (formativo)
Época moderna:	1870-1876 (República restaurada) Porfirio Díaz (1877-1880), periodo provisional. Manuel González (1880-1884) Porfiriato (1884-1911)
Época contemporánea:	1911, hasta nuestros días” ¹² .

Estas tres etapas fundamentales del comercio exterior en México, que nos muestra la maestra Quintana, podemos observar el desarrollo del comercio exterior a través del tiempo y nos permite tener un mapa de nuestro país.

¹¹ Idem, págs 8 a 10.

¹² Idem, pág. 11.

El libro Comercio Exterior sin Barreras nos indica los antecedentes inmediatos del comercio exterior en México: “Recordemos que con la crisis mundial de 1929 y que se prolongó hasta los años 1939 y 1945, causada por la sobreproducción de mercancías en los países mas industrializados, México adoptó medidas proteccionistas alcanzando su máximo auge en el gobierno de Lázaro Cárdenas, con una política económica conocida como “nacionalismo económico”, pues sostuvo el interés nacional por encima de cualquier extranjero o privado, planteando una real y efectiva intervención del Estado en la economía nacional. Desde esta etapa y hasta el sexenio de José López Portillo (1976-1982) la actividad comercial con el exterior se vio frenada con el sistema de sustitución de importaciones, con la intención de conservar los recursos naturales y estimular una industria propia para convertir la economía nacional en una economía autosuficiente.

Así las cosas, la política económica actual de México, basada en un modelo de apertura comercial, sentó sus bases a mediados de la década de los años 80's, cuando se eliminó el modelo de sustitución de importaciones. El primer paso importante al nuevo modelo económico se dio cuando México ingreso en 1981 a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), posteriormente se incorporó en 1986 al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y en mayo de 1988 al Consejo de Cooperación Aduanera (CCA), que tienen por objeto armonizar y facilitar al comercio internacional. De esta manera en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), nuestro país se va abriendo al exterior iniciando al tránsito al neoliberalismo principalmente por las presiones de los organismos internacionales, disminuyendo las barreras proteccionistas, adelgazando el aparato burocrático y privatizando industrias.

El ingreso de México al GATT, marco la etapa del nuevo modelo económico mexicano, lo cual se confirmó indudablemente en 1994 con la entrada en vigor del TLCAN y después de 1995 al ser nuestro país Miembro de la Organización Mundial de Comercio (OMC), continuándose con la firma de otros nuevos tratados y acuerdos comerciales suscritos con otras naciones del mundo, confirmándose con ello y con la reforma al artículo 27 constitucional –que permitió a los campesinos adquirir la propiedad de la tierra que trabajaban- la política neoliberalista planteada con el Presidente Salinas (1988-1994), que si bien esta última ha sido criticada, lo cierto es que también los

TLC's entre otros instrumentos, han sido relativamente benéficos para el desarrollo económico del país”¹³.

México en los últimos años ha sufrido crisis económicas y políticas, sin embargo la tendencia que se ha tratado de impulsar en cuanto al comercio exterior, es la política neoliberal, de apertura de mercados y el libre tránsito de las mercancías, es por ello, que México debe tener un sistema aduanero que permita que las importaciones y exportaciones se tramiten mediante procedimientos más ágiles.

1.3. Aduana

En nuestro país es la Administración General de Aduanas¹⁴, el órgano encargado de la actividad aduanera, y en concreto le corresponde a las Aduanas realizar el control de la entrada y salida de las mercancías en nuestro país.

El Diccionario Anaya de la Lengua establece que la Aduana es la “Administración encargada de cobrar las tasas impuestas a las mercancías importadas o exportadas”¹⁵.

La Aduana es la autoridad más importante dentro del despacho de mercancías, al ser ésta la que más interviene dentro de los procedimientos de importación y exportación.

1.3.1. Concepto

La página oficial de Internet de la Administración General de Aduanas¹⁶ publica el siguiente concepto: “Las aduanas son oficinas públicas administrativas establecidas en las fronteras, litorales y ciudades importantes del país, con facultades para fiscalizar, vigilar y controlar la entrada y salida de mercancías, así como los medios en que éstas son transportadas”.

¹³ Trejo Vargas, Pedro, et. al. *Comercio Exterior sin Barreras 2004*. Op. cit., págs. 20 y 21.

¹⁴ Entidad dependiente del Servicio de Administración Tributaria (SAT).

¹⁵ Diccionario Anaya de la Lengua. Editorial Anaya, España 2002, pág. 25.

¹⁶ http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico/A_Quienes_somos.htm

Por su parte el maestro Rohde Ponce divide a la Aduana en:

I. La Aduana como lugar autorizado. En el lenguaje común se suele emplear la palabra aduana para referirse a los lugares de entrada al territorio nacional o salida del mismo...

II. La Aduana como recinto fiscal. No obstante lo anterior, persisten en la Ley Aduanera disposiciones que se refieren a la aduana como recinto fiscal o las instalaciones de la autoridad aduanera en el lugar de entrada...

III. La Aduana como autoridad. A pesar de que en la Ley Aduanera se puede apreciar la intención del legislador de suprimirle a la palabra aduana la acepción de autoridad aduanera (por ejemplo en el artículo 9º.) en diversos de sus artículos todavía se utiliza con esa significación...”¹⁷.

Por lo anterior, podemos definir a la Aduana como el ente público encargado de vigilar las importaciones y exportaciones de mercancías, que son establecidas en puntos estratégicos del país, como son fronteras, ciudades representativas y litorales.

1.3.2. Antecedentes de la Aduana

A continuación, se presentan los antecedentes de la Aduana, que como ya quedo establecido, institución relevante dentro del despacho aduanero de mercancías.

El maestro Acosta Roca establece: “En Egipto es donde surgen las primeras Aduanas. En los siglos XV y XVI a.C. época del imperio, que fue el periodo más floreciente del comercio, el cual fue cuidadosamente regulado, manteniéndose Aduanas en los puertos y lugares de entrada (fronteras), gravándose las mercancías, excepto las de la corona; los comerciantes tenían la obligación de pagar una porción de sus artículos, representando el comercio la fuente de ingreso más importante del tesoro real.

¹⁷ Rohde Ponce Andrés. *Derecho Aduanero Mexicano*. Editorial ISEF. México 2001, pág. 94.

El origen de las Aduanas es muy antiguo, se conocieron en la India y en Grecia; en Atenas el impuesto era del 2% sobre el valor de las mercancías. En Roma recibieron el nombre de “portorium” por haber sido en el Puerto de Ostia el lugar donde se establecieron por vez primera”¹⁸.

Por su parte el libro Comercio Exterior sin Barreras establece: “La India, Egipto, Babilonia, Fenicia, Arabia, España, son también algunos ejemplos 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 gravan la entrada y salida de 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, etc”¹⁹.

Como podemos observar, las aduanas fueron establecidas como entes fiscalizadores con el objetivo de cobrar impuestos y vigilar la entrada y salida, objetivos que han cambiado con el paso del tiempo. A continuación la evolución de la aduana en México, a fin de observar estos cambios.

1.3.3. Evolución de la Aduana en México

El sitio oficial de Internet de la Aduana Mexicana²⁰ publica las siguientes etapas para el desarrollo de los antecedentes históricos de la Aduana en México, para fines de este trabajo, un resumen:

“a) **Época Prehispánica.** En la época prehispánica existía una intensa actividad comercial entre los pueblos mesoamericanos...

Tal y como ahora utilizamos billetes, monedas y cheques, entonces se usaban pequeños carrizos rellenos de polvo de oro, plumas de aves preciosas y semillas de una cierta especie de cacao, los cuales eran reconocidos y aceptados en toda Mesoamérica. Los

¹⁸ Acosta Roca Felipe. *Trámites y documentos en materia aduanera*. Editorial ISEF, México 2001, pág. 13.

¹⁹ Trejo Vargas, Pedro, et. al. *Comercio Exterior sin Barreras 2004*. Op. cit, pág. 33.

²⁰ http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico/A_Antecedentes.htm

tianguis o plazas de mercadeo estaban sujetos a reglamentos estrictos, cuyo cumplimiento era vigilado por inspectores especiales...

El comerciante que recorría largas distancias era llamado entre los mexicas "Pochteca"...

En México Tenochtitlán podían adquirirse pescados y mariscos frescos de la zona del Golfo o textiles y plumajes del área del Petén...

b) **Del año 1500 a 1600.** La formalización del comercio de España con sus colonias comenzó con la expedición de las reales cédulas de 1509, 1514, 1531 y 1535...

Para tal efecto se instalaron en Nueva España las Casas de Contratación, instituciones creadas desde 1503 con el propósito de controlar y fiscalizar el comercio y la navegación entre España y las Indias...

El comercio con Oriente se inició en la segunda mitad del siglo XVI, cuando se instituyó la ruta mercantil entre Acapulco y Manila...

En 1593, la Real Cédula de Felipe II ordenó restringir el volumen de la carga comercial para limitar las mercancías no filipinas, los llamados "productos de la China", procurando así evitar daños al comercio español...

En el Virreinato de la Nueva España se estableció el llamado derecho de almojarifazgo (impuesto a la importación). La relevancia de este tributo fue de tal magnitud que la corona española dictó sobre la materia numerosas cédulas reales, decretos y ordenanzas, desde 1532 a 1817...

c) **Del año 1600 a 1700.** Debido a los constantes ataques de los barcos piratas ingleses y franceses a los puertos de Veracruz, Acapulco y Campeche, en 1597 se dispuso que los oficiales a cargo de la Casa de Contratación se trasladaran a la Banda de Buitrón, lugar situado frente a San Juan de Ulúa, hecho que permitió que en 1601, por órdenes de Felipe II, se instalara la aduana en tierra firme. En 1647, el rey Felipe IV vio la necesidad de que la ciudad contara con una aduana cerrada donde fueran captados todos los productos que entraban al puerto.

d) **Del año 1700 a 1800.** En el puerto de Acapulco, el tráfico comercial se llevaba a cabo mediante esporádicas ordenanzas y cédulas reales; en 1702 se elaboró el primer reglamento para el tráfico comercial entre Filipinas y la Nueva España.

El virrey Casafuerte expidió en 1728 una cédula a fin de que ninguna de las mercancías que ingresaban al puerto de Veracruz pudiera bajarse a tierra sin el consentimiento del oficial de justicia o regidor. La pena por incumplimiento era el decomiso de los productos.

El establecimiento de la Real Aduana del puerto de Acapulco se verificó alrededor del año 1776.

En 1795 fue constituido el Consulado de Comerciantes de Veracruz, primera asociación gremial de este ramo, cuyos miembros contribuyeron a realizar mejoras al puerto y a la ciudad.

e) **Del año 1700 a 1800.** En el puerto de Acapulco, el tráfico comercial se llevaba a cabo mediante esporádicas ordenanzas y cédulas reales; en 1702 se elaboró el primer reglamento para el tráfico comercial entre Filipinas y la Nueva España.

El virrey Casafuerte expidió en 1728 una cédula a fin de que ninguna de las mercancías que ingresaban al puerto de Veracruz pudiera bajarse a tierra sin el consentimiento del oficial de justicia o regidor...

El establecimiento de la Real Aduana del puerto de Acapulco se verificó alrededor del año 1776...

Época independiente

f) **Del año 1800 a 1900.** El primer documento legal del México independiente fue el Arancel General Interno para los Gobiernos de las Aduanas Marítimas en el Comercio Libre del Imperio, publicado el 15 de diciembre de 1821. En este documento se designaron los puertos habilitados para el comercio, se especificó el trabajo que debían realizar los administradores de las aduanas, los resguardos y los vistas; además se plantearon las bases para la operación del arancel...

En el año de 1831, México firmó un tratado de amistad con los Estados Unidos, uno de sus primeros convenios en materia de comercio internacional.

Por disposición presidencial se creó la Aduana de México en 1884 ...

El 1 de marzo de 1887 se expidió una nueva Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas con dos anexos: en el primero apareció en forma separada la tarifa general; el segundo contenía la aplicación de la tarifa.

g) **Del año 1900 al 2000.** El 19 de febrero de 1900 se constituyó por decreto presidencial la Dirección General de Aduanas, conformada por seis secciones.

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

En 1916 se publicó la nueva tarifa de aranceles...

En 1929 la Ley vigente intentó modernizar y simplificar los procedimientos para el despacho de mercancías en las aduanas... Esta ley fue abrogada por la nueva Ley Aduanera de 1935...

El 18 de noviembre de 1931 se expidió el Reglamento Interior de la Dirección General de Aduanas y el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda...

En 1951 se publicó el Código Aduanero, vigente hasta 1982, durante el periodo de sustitución de importaciones...

Con la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 29 de diciembre de 1976, se publicó un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 23 de mayo de 1977, quedando integrada por la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público; la Subsecretaría de Ingresos; la Subsecretaría de Inspección Fiscal, a la que se encontraba adscrita la Dirección General de Aduanas; la Oficialía Mayor; la Procuraduría Fiscal de la Federación y la Tesorería de la Federación.

La Ley Aduanera, publicada el 30 de diciembre de 1981, contenía la terminología utilizada internacionalmente; se simplificó la estructura de los recursos administrativos, remitiéndose a los previstos en el Código Fiscal de la Federación y se regía por un nuevo principio de confianza en el contribuyente, a través de la autodeterminación del impuesto...

México se incorporó en 1986 al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), y en mayo de 1988 al Consejo de Cooperación Aduanera (CCA), que tienen por objeto armonizar y facilitar el comercio internacional.

En 1989, la Dirección General de Aduanas quedó asignada a la Subsecretaría de Ingresos, mediante la reforma del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y abrogan disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado el 4 de

enero de 1990, gran parte de las funciones de la Dirección General de Aduanas fue distribuida a unidades administrativas adscritas a la Subsecretaría de Ingresos, con funciones meramente fiscales.

El 25 de enero de 1993 se publicó la reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la que se modificó el nombre de la Dirección General de Aduanas por el de Administración General de Aduanas y se estableció la jurisdicción de 45 aduanas en el país.

En 1994 se separaron de la Resolución que establecía reglas fiscales de carácter general (Resolución Miscelánea Fiscal) las reglas de Comercio Exterior.

Posteriormente se vio la necesidad de hacer una reforma integral a la ley que venía regulando la operación aduanera, publicándose una nueva Ley Aduanera el 15 de diciembre de 1995, la cual entró en vigor el 1 de abril de 1996, reformada mediante publicación del 30 de diciembre del mismo año. Los cambios consistieron en la introducción de mecanismos que permitirían valorar la mercancía de acuerdo con lo establecido por el artículo VII del GATT, así como el cambio del sistema aleatorio por un sistema automatizado (inteligente); se reforzaron los métodos para el control de los agentes y apoderados aduanales, así como de sus representantes.

A partir del 1 de julio de 1997 se creó el Servicio de Administración Tributaria (SAT), al cual quedó adscrita la Administración General de Aduanas. El Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria se publicó el 30 de junio de 1997.

En 1998 nuevamente se reformó la Ley Aduanera, en el sentido de revisar y fortalecer los mecanismos de control que permitieran combatir la evasión en el pago de contribuciones, el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias y en general el fraude aduanero, que representa una competencia desleal para la industria nacional, el comercio formalmente establecido y el erario público.

Época Moderna

h) **Del año 2000 a nuestros días.** Se hicieron algunas modificaciones, principalmente en el manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior; el ingreso o extracción de mercancías por vía postal; el reconocimiento aduanero de mercancías; la valoración aduanera; la garantía de contribuciones para el régimen de tránsito de mercancías, los procedimientos administrativos y las infracciones aduaneras, entre otras.

Ante la apertura del comercio exterior emprendida en la década pasada, se pretende prestar el servicio aduanero donde la demanda comercial lo requiera, para lo cual se establece contacto con las cámaras industriales, para conocer las necesidades de importación y exportación de la planta productiva. Con el fin de facilitar la operación mediante métodos de control, se instrumentó el Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI), así como el sistema de selección automatizado en los reconocimientos, lo que conocemos como semáforo fiscal. Se delegó la responsabilidad de clasificar, determinar el valor en aduana y el origen de las mercancías a los agentes aduanales, quedando a cargo de la autoridad sólo la facultad de verificación del cumplimiento de esta obligación, así se redujo la discrecionalidad de los empleados en la aduana. La instalación de equipo de alta tecnología ha permeado todas las áreas y procedimientos que se realizan...”.

El maestro Felipe Acosta Roca establece que: “Durante mucho tiempo las Aduanas eran únicamente recaudadoras de impuestos y gendarmes fronterizos; sin embargo, en la actualidad sus funciones se han transformado en virtud del desarrollo del comercio exterior y de las normas aduaneras, que han dado lugar al nacimiento del derecho aduanero, así el aspecto fiscal recaudatorio, ha pasado a segundo término y las funciones de carácter económico y comercial, entre otras, han adquirido preponderancia, más aún con la globalización y formación de las uniones aduaneras”²¹.

Podemos observar una evolución de la aduana en nuestro país, dada la importancia del intercambio de bienes y servicios, por lo cual en últimos tiempos la transformación de la misma tiende a que esta Autoridad proporcione un servicio ágil y oportuno que permita a los usuarios (importadores y exportadores) realizar sus operaciones en concordancia con la nuevas exigencias del mundo globalizado.

1.3.4. Organización Institucional de la Administración General de Aduanas (AGA).

La Administración General de Aduanas (AGA) es el ente dependiente del Servicio de Administración Tributaria encargado de todas las operaciones aduaneras en el país,

²¹ Acosta Roca Felipe. *Trámites y documentos en materia aduanera*. Op. cit. página 15.

estará a cargo de un Administrador General, auxiliado en el ejercicio de sus facultades por los servidores públicos.

Las unidades administrativas que dependen de la Administración General de Aduanas son las siguientes:

- Administración Central de Operación Aduanera.
- Administración Central de Investigación Aduanera.
- Administración Central de Fiscalización Aduanera.
- Administración Central de Contabilidad y Glosa.
- Administración Central de Visitaduría.
- Administración Central de Planeación Aduanera.
- Administración Central de Seguimiento y Evaluación Aduanera.
- Administración Central de Destino de Bienes.
- Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos.
- Administración Central para la Inspección Fiscal Aduanera.

Asimismo, dependen de la Administración General de Aduanas los Administradores de las Aduanas distribuidas en las fronteras, litorales y ciudades importantes del país.

1.3.5. Funciones

El maestro Felipe Acosta Roca establece como las principales funciones de la Aduana las siguientes²²:

- a) Controlar la entrada y la salida de las mercancías.
- b) Recaudar los impuestos al comercio exterior.
- c) Ejecutar la parte correspondiente a las políticas económica y comercial (por ejemplo, permitir la importación de mercancías para el desarrollo de la industria, o el restringir la importación de productos suntuarios).
- d) Ejercer la vigilancia de sanidad, migración y seguridad nacional.

²² Idem pag. 17.

Estas funciones que desempeñan las aduanas tienen que estar apegadas en todo momento al marco jurídico aplicable, sin embargo tienen que permitir una agilidad operativa a fin de permitir un crecimiento de operaciones como lo requieren los nuevos requerimientos del mercado mundial.

1.3.6. Clases de Aduanas

En México, existen tres tipos de Aduanas, las cuales son:

- a) Fronterizas, que se encuentran en las fronteras de país, en nuestro caso, en el norte con la frontera con los Estados Unidos de América, y al sur con las fronteras de Guatemala y Belice; dentro de las cuales tenemos:

1. Aduana de Tijuana.
2. Aduana de Tecate.
3. Aduana de Mexicali.
4. Aduana de San Luis Río Colorado.
5. Aduana de Sonoyta.
6. Aduana de Nogales.
7. Aduana de Naco.
8. Aduana de Agua Prieta.
9. Aduana de Puerto Palomas.
10. Aduana de Ciudad Juárez.
11. Aduana de Ojinaga.
12. Aduana de Ciudad Acuña.
13. Aduana de Piedras Negras.
14. Aduana de Colombia.
15. Aduana de Nuevo Laredo.
16. Aduana de Ciudad Miguel Alemán.
17. Aduana de Ciudad Camargo.
18. Aduana de Ciudad Reynosa.
19. Aduana de Matamoros.
20. Aduana de Altamira.

21. Aduana de Ciudad Hidalgo.
22. Aduana de Subteniente López.

b) Marítimas, la cuales se encuentran en los puertos autorizados en el país para la entrada y salida de mercancías, dentro de las cuales tenemos:

1. Aduana de Ensenada.
2. Aduana de La Paz.
3. Aduana de Guaymas.
4. Aduana de Mazatlán.
5. Aduana de Manzanillo.
6. Aduana de Lázaro Cárdenas.
7. Aduana de Acapulco.
8. Aduana de Salina Cruz.
9. Aduana de Tampico.
10. Aduana de Tuxpan.
11. Aduana de Veracruz.
12. Aduana de Coatzacoalcos.
13. Aduana de Dos Bocas.
14. Aduana de Ciudad del Carmen.
15. Aduana de Progreso.
16. Aduana de Cancún.

c) Interiores, que se encuentran en ciudades importantes, incluidos los aeropuertos y estaciones de ferrocarril en que se realizan el despacho de mercancías, dentro de las cuales tenemos:

1. Aduana de Chihuahua.
2. Aduana de Torreón.
3. Aduana de Monterrey.
4. Aduana de Aguascalientes.
5. Aduana de Guadalajara.
6. Aduana de Guanajuato.
7. Aduana de Querétaro.

8. Aduana de Toluca.
9. Aduana de México.
10. Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.
11. Aduana de Puebla.

1.4. Agente Aduanal y Apoderado Aduanal

El Agente Aduanal o el Apoderado Aduanal es el sujeto necesario para realizar el despacho de mercancías. El artículo 36 de la Ley Aduanera establece lo siguiente:

“Quienes importen o exporten mercancías están obligados a presentar ante la aduana, por conducto de agente o apoderado aduanal, un pedimento en la forma oficial aprobada por la Secretaría.
...”

El Agente Aduanal para el maestro Felipe Acosta Roca: “Es la persona debidamente autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante la expedición de una patente, para ocuparse a nombre y cuenta ajena de los actos y las formalidades del despacho aduanero y, celebrar los actos civiles y mercantiles necesarios para recibir las mercancías, así como para hacerlas llegar a su destino. Debe concebirse como un auxiliar independiente o auxiliar del comercio, ya que éste no se encuentra supeditado a ningún determinado empresario y despliega su actividad en favor de cualquier persona física o moral que lo solicite”²³.

El Apoderado Aduanal: “Tiene 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 las mercancías, siempre y cuando obtenga la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El Apoderado Aduanal promoverá el despacho ante una sola Aduana, en representación de una sola persona, quien será ilimitadamente responsable por los actos del Apoderado Aduanal”²⁴.

²³ Idem, página 36

²⁴ Idem, pág. 55.

Ambas figuras contempladas por la legislación mexicana como las únicas personas autorizadas para realizar los trámites de importación y exportación, por sus conocimientos y especialización en la materia, se convierten en sujetos necesarios en los procedimientos del comercio exterior.

Veamos a sus funciones que la Ley establece para esta figura.

1.4.1. Funciones

El artículo 162 de la Ley Aduanera establece como obligaciones del Agente Aduanal las siguientes:

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

mercancías propiedad de personas distintas del agente aduanal suspendido o de la persona moral aludida.

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 aquéllos 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 o grabar dichos pedimentos en los medios magnéticos que autorice la Secretaría 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 esta Ley.
- f) El documento en que conste la garantía a que se refiere el inciso e), fracción I del artículo 36 de esta Ley, cuando se trate de mercancías con precio estimado establecido por la Secretaría.

g) Copia del documento presentado por el importador a la Administración General de Aduanas que compruebe el encargo que se le hubiere 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 esta Ley, queda obligado a conservar únicamente los registros electrónicos que acrediten el 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.

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

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

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

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

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 esta Ley”.

A estas obligaciones previstas por la Ley Aduanera, se suman el de asesoría especializada a los importadores y exportadores, que en cierta medida es necesaria, debido a la complejidad de la materia.

1.5. Despacho de Mercancías

El artículo 35 de la Ley Aduanera establece que el despacho de mercancías es “...el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficó y regímenes aduaneros establecidos en el presente ordenamiento, deben realizar en la aduana las autoridades aduaneras y los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes o apoderados aduanales”.

Esta definición legal que nos proporciona la Ley Aduanera resume lo que debemos entender por despacho de mercancías en la aduana mexicana, y proporciona un punto de partida para desarrollar este procedimiento en los siguientes capítulos.

1.6. Concepto de Importación

La importación según el maestro Witker “...es la operación mediante la cual se somete una mercancía extranjera a la regulación y fiscalización tributaria, para poderla después libremente destinarla a la función económica de uso, producción o consumo”²⁵.

Por su parte el Diccionario Anaya de la Lengua establece que la importación es la “entrada en un país de materias primas o productos obtenidos o fabricados en el extranjero”²⁶.

En resumen, la importación es la entrada de bienes extranjeros al país, siguiendo los procedimientos formales que establecen la legislación aduanera mexicana.

1.7. Concepto de Exportación

²⁵ Witker, Jorge, et al. *Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México*. Op. cit., pág 303.

²⁶ Diccionario Anaya de la Lengua. Op. cit., pág. 580.

Para el maestro Witker la exportación es “el envío de mercaderías nacionales o nacionalizadas para su uso o consumo en el exterior. Jurídicamente, ello significa una venta más allá de las fronteras políticas de un país. Esta operación supone la salida de mercancías de un territorio aduanero y produce como contrapartida una entrada de divisas”²⁷.

Por su parte el Diccionario Anaya de la Lengua establece que: “la exportación es la venta de mercancías a un país extranjero”²⁸.

La exportación es la salida de bienes a un país extranjero, siguiendo los procedimientos formales que establecen la legislación aduanera mexicana.

²⁷ Witker, Jorge, et al. *Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México*. Op. cit, pág 324.

²⁸ Diccionario Anaya de la Lengua. Op. cit., pág. 469.

CAPÍTULO II

MARCO JURÍDICO

2.1. Fuentes Jurídicas Internas

A continuación estudiaremos las fuentes jurídicas nacionales del despacho de mercancías en la Aduana Mexicana.

Los maestros Jorge Witker y Gerardo Jaramillo indican que las fuentes jurídicas internas son el “conjunto de disposiciones jurídicas de todo tipo que regulan en el territorio nacional los intercambios de mercancías entre México y los mercados externos”¹.

Dada la complejidad y extensión del comercio exterior, para efectos de este trabajo, solo analizaremos la legislación más relevante.

Debemos considerar en primer lugar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en segundo término la legislación básica aplicable, la legislación fiscal y las leyes que impactan al despacho de mercancías y, por último, estudiaremos legislación diversa que es importante para nuestro estudio.

2.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Atendiendo a la jerarquía de leyes, en primer lugar tenemos la Constitución, ley suprema de la nación, y que establece las bases para el objeto de nuestro estudio.

En México, corresponde al Congreso de la Unión establecer contribuciones al comercio exterior, tal y como lo establece el artículo 73 fracción XXIX-A de la Constitución

¹ Witker Jorge, et. al. *Comercio exterior de México, marco jurídico y operativo*. Editorial McGraw-Hill, México 1996, pág. 1.

Política de los Estados Unidos Mexicanos; es decir, el tema de comercio exterior es materia federal, por lo cual las entidades federativas no pueden regularlo.

El artículo 133 de la Constitución establece la jerarquía de leyes: “Esta Constitución, y las Leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella, y todos los tratados celebrados o que celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán ley suprema del país...”.

La fracción IV del artículo 31 constitucional impone a los mexicanos la obligación de contribuir para los gastos públicos federales.

El artículo 89 fracción XIII constitucional autoriza al Presidente de la República establecer aduanas marítimas y fronterizas así como designar su ubicación.

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

En este mismo artículo se indica que el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, 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.

De lo expresado en el artículo 131 constitucional acerca de que la Federación no pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las

fracciones VI y VII del artículo 117, dichas fracciones se refieren a que los Estados no pueden, en ningún caso:

“I al IV...

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”.

2.1.2. Legislación Básica

En esta sección se estudiará la Ley Aduanera, la Ley de Comercio Exterior y sus respectivos reglamentos, además de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, y la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

Esta legislación es considerada como básica o principal, pues es en ella donde se regula el despacho aduanero de mercancías.

2.1.2.1. Ley Aduanera y su Reglamento

La Ley Aduanera regula la entrada y salida de mercancías del territorio y su objetivo en estricta teoría, es el de promover el comercio exterior.

La Ley Aduanera fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de diciembre de 1995 y por su parte el Reglamento se publicó el día 06 de Junio de 1996.

La Ley Aduanera esta compuesta de nueve títulos que son los siguientes:

- I. Disposiciones Generales.
- II. Control en Aduana de Despacho.
- III. Contribuciones, Cuotas Compensatorias y demás Regulaciones y Restricciones no Arancelarias al Comercio Exterior.
- IV. Regímenes Aduaneros.
- V. Franja y Región Fronteriza.
- VI. Atribuciones del Poder Ejecutivo Federal y las Autoridades Fiscales.
- VII. Agentes Aduanales, Apoderados Aduanales, y Dictaminadores Aduanales.
- VIII. Infracciones y Sanciones.
- IX. Recursos Administrativos.

Para el maestro Witker los objetivos fundamentales de la Ley Aduanera son:

- a) Proporcionar seguridad jurídica, lo cual se materializa al evitar dispersión de la normatividad aduanera en diversos ordenamientos jurídicos.
- b) Promover la inversión y las exportaciones. Este objetivo se consigue al pretender consolidar a las aduanas como un instrumento que facilite las exportaciones, así como la importación de insumos y bienes de capital necesarios para la realización de inversiones productivas.
- c) Cumplir con compromisos internacionales. Lo que se obtiene al incorporar normas que sean consistentes con los tratados internacionales suscritos por México, básicamente la OMC, y los tratados de libre comercio de los que es parte”².

El reglamento de la Ley Aduanera es una norma general, de carácter administrativo, que establece las cuestiones de operación de las normas contenidas en la Ley Aduanera.

La Ley Aduanera y su reglamento son la legislación fundamental y especial del despacho de mercancías donde se establecen y se detallan las etapas y regímenes para importar y exportar.

² Witker, Jorge, et al. *Régimen Jurídico de Comercio Exterior de México*. Op cit, pág. 214.

2.1.2.2. Ley de Comercio Exterior y su Reglamento

El 27 de julio de 1993 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Comercio Exterior vigente.

Esta Ley está dividida en nueve títulos: 1. Disposiciones Generales, 2. Facultades del Ejecutivo Federal, de la Secretaría de Economía y de las Comisiones Auxiliares, 3. Origen de las Mercancías, 4. Aranceles y Medidas de Regulación y Restricción no Arancelarias del Comercio Exterior, 5. Prácticas Desleales de Comercio Internacional, 6. Medidas de Salvaguarda, 7. Procedimientos en Materia de Prácticas Desleales de Comercio Internacional y Medidas de Salvaguarda, 8. Promoción de Exportaciones 9. Infracciones, Sanciones y Recursos.

La Ley de Comercio Exterior tiene por objeto³:

- Regular y promover el comercio exterior,
- Incrementar la competitividad de la economía nacional,
- Propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país,
- Integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional,
- Defender la planta productiva de prácticas desleales del comercio internacional y
- Contribuir a la elevación del bienestar de la población.

Esta Ley abrogó la Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior de 1986.

El reglamento de la Ley de Comercio Exterior fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1993, y como todo reglamento trata de detallar las disposiciones contenidas en la Ley.

2.1.2.3 Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior

³ Artículo 1 de la Ley de Comercio Exterior.

Las Reglas de Carácter General de Comercio Exterior se emiten administrativamente año con año, teniendo la finalidad de aclarar, reforzar, y en algunos casos hasta legislar en esta materia.

Anteriormente estas Reglas se denominaban Resolución Miscelánea de Comercio Exterior. Podemos decir que son un ordenamiento administrativo con disposiciones de carácter general aplicables a las operaciones aduaneras y de comercio exterior, que en algunos casos van mas allá de lo que establece la Ley.

El fundamento de estas Reglas lo encontramos en el Código Fiscal de la Federación en el artículo 33 fracción I, inciso G.

El objeto de la Resolución es publicar anualmente las resoluciones dictadas por las autoridades aduaneras y fiscales, que establezcan disposiciones de carácter general, agrupándolas de manera que faciliten su conocimiento por parte de los contribuyentes. Las reglas de carácter general en materia de comercio exterior que en el futuro se expidan, se harán como reforma, adición o derogación de las que contiene la presente Resolución⁴.

2.1.2.4 Ley del Servicio de Administración Tributaria

Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995. El artículo 2 de esta Ley establece que el Servicio de Administración Tributaria tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera.

El artículo 7 fracciones II y VI de esta Ley establece como atribuciones del Servicio de Administración Tributaria el dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como Unidades de Apoyo para la inspección fiscal y Aduanera; solicitar a las autoridades competentes nacionales o extranjeras, el acceso a la información necesaria para evitar la evasión o elusión fiscal de conformidad con las leyes y tratados internacionales que

⁴ Regla 1.1. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.

lleve a cabo el Ejecutivo Federal en la materia fiscal y aduanera; Fungir como órgano de consulta del Gobierno Federal en materia fiscal y aduanera.

Como se estableció en el capítulo anterior, la Administración General de Aduanas es una dependencia del Servicio de Administración Tributaria, por lo cual esta Ley es esencial para este estudio.

2.1.2.4.1. Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria

En este reglamento se detalla de una manera más amplia la estructura y competencia del Servicio de Administración Tributaria, también se detalla la estructura de la Administración General de Aduanas y la competencia de la misma.

Este ordenamiento complementa a la Ley del Servicio de Administración Tributaria, y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 06 de junio de 2005.

2.1.3. Legislación Fiscal

A continuación se estudiará la legislación fiscal que tiene relación con las importaciones y exportaciones, y que de manera general establecen las disposiciones en materia fiscal que impactan directamente al despacho de mercancías.

2.1.3.1. Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación

La Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 2002, junto con sus modificaciones constantes señala las tarifas aplicables a la clasificación de bienes, en atención a su código, descripción, unidad y tipo de impuesto, según sea importación o exportación.

“Estas Leyes conocidas como tarifas, tienen como objeto clasificar las mercancías y determinar el respectivo impuesto al comercio exterior”⁵.

En el artículo 1º se encuentran las tarifas arancelarias de importación y exportación correspondientes, compuestas por la nomenclatura o Código de Sistema Armonizado, la descripción de la nomenclatura, las unidades de medida para cada fracción arancelaria y las columnas impositivas tanto a la importación como a la exportación.

En el artículo 2º se encuentran establecidas las reglas generales en las que se establecen los principios generales que rige el sistema de clasificación de las mercancías, y disposiciones complementarias para la aplicación de las tarifas de la propia ley.

2.1.3.2. Código Fiscal de la Federación

Este Código fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981.

Es de aplicación supletoria a la Ley Aduanera. En este ordenamiento jurídico se encuentran artículos relacionados con el despacho de mercancías, y es de gran importancia para la materia aduanera.

El capítulo II del título IV del Código contiene los delitos fiscales, y dentro de ellos se encuentran a los que deben de considerarse propiamente aduaneros, como ejemplos tenemos al contrabando y los actos asimilables a él, como es la posesión o tenencia ilegal de mercancías de procedencia extranjera, etc.

En este Código también se regulan los procedimientos susceptibles de ser aplicados al procedimiento administrativo de ejecución por adeudos aduaneros, a los recursos administrativos impuestos por los particulares y a los juicios administrativos que se puede interponer ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

⁵ Witker Jorge, et. al. *Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México*. Op cit, pág. 266.

Es importante señalar que este Código tiene su Reglamento, en el cual también encontramos disposiciones mas detalladas.

2.1.3.3. Otras leyes de carácter fiscal.

Dentro del marco jurídico nacional encontramos otras leyes de carácter fiscal, que impactan al despacho de mercancías, entre otras, tenemos:

1. Ley del Impuesto al Valor Agregado. Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978. De acuerdo al artículo primero de esta Ley, están obligados a su pago las personas físicas o morales que, en el territorio nacional, realicen las importaciones de bienes o servicio. El artículo 24 de esta Ley, establece lo que se debe considerar como importación de bienes y servicios: la introducción al país de bienes, la adquisición por personas residentes en el país de bienes intangibles enajenados por personas no residentes en él, el uso y goce temporal de bienes tangibles cuya entrega material se hubiere efectuado en el extranjero, el uso y goce temporal de bienes intangible proporcionados por personas no residentes en el país y el aprovechamiento de servicios independientes cuando se presten por no residentes en el país, con excepción del transporte internacional.

Así mismo, esta Ley establece en su artículo 29, que las empresas residentes en el país calcularán el impuesto aplicando la tasa del 0% al valor de la enajenación de bienes o prestación de servicios, cuando unos u otros se exporten.

Los artículos de la Ley de los Impuesto al Valor Agregado relacionados a la Importación tenemos, entre otros: 1, 2, 5, 20 fracción IV, 24, 25, 26, 27, 28 y 33; por su parte, los artículos relacionados a la Exportación tenemos, entre otros: 1-A. Fracción. IV, 2-A fracción. IV, 4, 6, 25 fracción I, 29 y 30.

2. Ley del Impuesto sobre la Renta. Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de Federación el 01 de enero de 2002. Esta ley establece para las exportaciones, en el artículo 17, que las personas morales acumularán la totalidad de los ingresos

en efectivo, en bienes, en servicios, en créditos o de cualquier otro tipo que obtenga en el ejercicio, inclusive los provenientes de sus establecimientos en el extranjero. El artículo 29 fracción segunda, establece que las importaciones constituyen compras deducibles, siempre y cuando se demuestre que esos bienes fueron legalmente importados al país.

Los artículos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta relacionados a la Importación tenemos, entre otros: 3 fracción V, 31 fracción XV, 32 fracción XV, 37, 91 fracción III, 172 fracción XIII y 173 fracción VIII; por su parte, los artículos relacionados a la Exportación tenemos, entre otros: 47 fracción II, 91 fracción III, 122 y 196 fracción II.

3. Ley Federal de Derechos. Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981. El artículo 1 señala que los derechos que establece esta Ley, se pagarán por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados y en este último caso, cuando se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en esta Ley. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Los derechos que deben de pagarse por la prestación de determinados servicios aduaneros en México, su regulación se encuentra en el Sección Tercera del Capítulo III del Título Primero cuyas cantidades se actualizan cada año.

El derecho de trámite aduanero se encuentra regulado en el artículo 49 y establece que se causará con motivo de las operaciones aduaneras que se efectúen utilizando un pedimento o el documento aduanero correspondiente en los términos de la Ley Aduanera, de conformidad con las tasas o cuotas que en ese artículo se establecen.

4. Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980. Esta Ley establece que están obligadas al pago del impuesto las personas físicas y las morales que realicen la importación definitiva de los siguientes bienes: bebidas con

contenido alcohólico, alcohol, alcohol desnaturalizado y mieles incristalizables, tabacos labrados, gasolinas y diesel.

Los artículos de esta Ley aplicables a la importación, entre otros son: 1 fracción I, 2, 2-B, 4, 5, 5-A, 12, 13, 14, 15, 16 y 19 fracciones III, IV, VI y XVIII.

Los artículos de esta Ley aplicables a la exportación, entre otros son: 2 fracción, III, 11, 13 fracción I, y 19 fracción XI.

5. Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos. Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1996. El artículo primero de esta Ley establece que están obligados al pago de este impuesto, las personas físicas y las morales que realicen la importación en definitiva al país de automóviles, siempre que se trate de personas distintas al fabricante, ensamblador, distribuidor autorizado o comerciante en el ramo de vehículos. Los automóviles importados por los que se cause el impuesto establecido en esta Ley, son los que corresponden al año modelo posterior al de aplicación de la Ley, al año modelo en que se efectúe la importación o a los 10 años modelo inmediato anteriores.

2.1.4. Otras leyes que impactan al despacho de mercancías.

Dada la complejidad y amplitud del comercio exterior, esta materia tiene relaciones con otras áreas específicas en materia de salud, sanidad, mediciones y medio ambiente, a continuación se presentan una serie de leyes que impactan al despacho de mercancías en la Aduana Mexicana:

1. Ley General de Salud. Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984. Esta Ley establece la regulación sanitaria obligatoria para las importaciones y exportaciones de los productos destinados al consumo humano, como son: alimentos y bebidas no alcohólicas, bebidas alcohólicas, medicamentos, estupefacientes, sustancias psicotrópicas, equipos médicos, prótesis, ortesis, ayudas funcionales, agentes de diagnóstico, insumos de uso odontológico, materiales quirúrgicos, de curación, productos higiénicos, productos de perfumería y belleza, productos de aseo, tabaco, plaguicidas,

nutrientes vegetales, sustancias tóxicas o peligrosas y productos biotecnológicos. El artículo 194 establece que se debe entender por control sanitario, al conjunto de acciones de orientación, educación, muestreo, verificación y en su caso, aplicación de medidas de seguridad y sanciones, que ejerce la Secretaría de Salud con la participación de los productores, comercializadores y consumidores, en base a lo que establecen las normas oficiales mexicanas y otras disposiciones aplicables.

2. Ley Federal de Sanidad Animal. Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 1993. El artículo 21 de esta ley establece que podrá realizarse libremente en el territorio nacional toda movilización de animales, sus productos y subproductos y de productos biológicos, químicos, farmacéuticos o alimenticios, para uso en animales o consumo por éstos, salvo cuando la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación expida normas oficiales en las que establezca los casos en que la movilización e importación de animales, sus productos y subproductos, así como de productos biológicos, químicos, farmacéuticos y alimenticios, para uso en animales o consumo por éstos, requieran de certificado zoosanitario en razón del riesgo zoosanitario que impliquen. Tratándose de importación, dichas normas serán expedidas en coordinación con la Secretaría Economía.
3. Ley Federal de Sanidad Vegetal. Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 05 de enero de 1994. El artículo 23 de esta ley establece que estará sujeta a control mediante la expedición del certificado fitosanitario la importación cuando sean susceptibles de ser portadoras de plagas de las siguientes mercancías: a) Vegetales, sus productos o subproductos, agentes patogénicos y cualquier tipo de insumos, materiales y equipos; b) Vehículos de transporte o embalajes y contenedores en los que se movilicen o contengan las mercancías mencionadas en la fracción anterior o cuando impliquen un riesgo fitosanitario; y c) Maquinaria agrícola y forestal, o partes de ésta.
4. Ley Federal sobre Metrología y Normalización. Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 01 de julio de 1992. El artículo 2 de esta Ley nos proporciona el objeto de la misma, entre otros, el establecer los requisitos para la

fabricación, importación, reparación, venta, verificación y uso de los instrumentos para medir y los patrones de medida. Así mismo, en esta ley encontramos el fundamento legal de las Normas Oficiales Mexicanas, mismas que deberán cumplir todos los productos.

2.1.5. Disposiciones diversas.

Por último tenemos las siguientes disposiciones que regulan al despacho de mercancías en la Aduana Mexicana:

- Circulares

El Diccionario de Derecho del maestro Rafael de Pina nos dice que la Circular es la instrucción que un órgano superior de la administración pública dirige a sus subordinados en relación con los servicios que le están encomendados⁶.

Podemos decir que estas circulares se emiten dependiendo de las necesidades de cada dependencia y que no son obligatorias para los particulares.

Las autoridades aduaneras pueden emitir estas circulares, de un superior jerárquico a un subordinado, de los servicios que tienen encomendados.

- Manuales de Procedimientos.

La Autoridad Aduanera emite estos manuales con el objetivo de detallar los procedimientos establecidos en la Ley Aduanera, su reglamento y de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, siendo estos manuales lineamientos internos que no son obligatorios para los particulares. Ejemplos de estos manuales tenemos: Manual de Procedimiento para la Importación Temporal de Vehículos y el Manual de Operación Aduanera.

⁶ Diccionario de Derecho. Rafael de Pina Vara, et. al. Op. cit., pag. 167.

2.2. Fuentes Jurídicas Externas

Los maestros Jorge Witker y Gerardo Jaramillo indican que las fuentes jurídicas internacionales son el “conjunto de acuerdos bilaterales y multilaterales que regulan directa o indirectamente la política comercial nacional y que han sido suscritos por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado”⁷.

Estas fuentes jurídicas externas tienen gran relevancia dentro de nuestro estudio, pues éstas también regulan al despacho de mercancías.

El artículo 133 de la Constitución establece que 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.

Así mismo, el artículo indicado señala que los jueces de cada Estado se apegarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

2.2.1. Jerarquía de los Tratados Internacionales

Este tema ha sido muy discutido entre los estudiosos del Derecho, en abril de 2007, el pleno de la Suprema Corte de la Nación emitió la siguiente tesis⁸:

“TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.

La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de

⁷ Witker Jorge, et. al. *Comercio exterior de México, marco jurídico y operativo*. Op. cit., pág. 103.

⁸ Consultada en el sitio oficial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: www.scjn.gob.mx

carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario "pacta sunt servanda", contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional.

Amparo en revisión 120/2002. Mc. Cain México, S.A. de C.V. 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Andrea Zambrana Castañeda, Rafael Coello Cetina, Malkah Nobigrot Kleinman y Maura A. Sanabria Martínez.

El Tribunal Pleno, el veinte de marzo en curso, aprobó, con el número IX/2007, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veinte de marzo de dos mil siete.

Nota: En la sesión pública de trece de febrero de dos mil siete, además del amparo en revisión 120/2002, promovido por Mc Cain México, S.A. de C.V., se resolvieron los amparos en revisión 1976/2003, 787/2004, 1084/2004, 1651/2004, 1277/2004, 1576/2005, 1738/2005, 2075/2005, 74/2006, 815/2006, 948/2006, 1380/2006, y el amparo directo en revisión 1850/2004, respecto de los cuales el tema medular correspondió a la interpretación del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a que se refiere esta tesis aislada

Registro No. 172650

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXV, Abril de 2007

Página: 6

Tesis: P. IX/2007

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional”.

Este tema es muy controversial, la tesis anterior es un criterio usado por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero podemos observar que no todos los ministros estuvieron de acuerdo, por lo cual este criterio puede cambiar con el transcurso del tiempo.

Ahora bien, el artículo 1, último párrafo de la Ley Aduanera establece que las disposiciones de las leyes señaladas en el párrafo primero se aplicarán sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte.

Se puede observar en esta redacción de este artículo la importancia que tiene para la materia de comercio exterior los tratados internacionales de los que México es parte, por lo cual, es importante conocer en cuales México es parte.

2.2.2. Tratados Internacionales en los que México forma parte

México al ser parte de un mundo globalizado, forma parte de diversos tratados internacionales, entre los que tenemos⁹:

Tratado	Países	Publicación D.O.F.	Entrada en vigor
TLCAN	Estados Unidos y Canadá	20 de diciembre de 1993	1 de enero de 1994
TLC-G3	Colombia y Venezuela * * *	9 de enero de 1995	1 de enero de 1995
TLC México -	Costa Rica	10 de enero de 1995	1 de enero de 1995

⁹ <http://www.economia.gob.mx/index.jsp?P=2113#>

<u>Costa Rica</u>			
<u>TLC México - Bolivia</u>	Bolivia	11 de enero de 1995	1 de enero de 1995
<u>TLC México - Nicaragua</u>	Nicaragua	1 de julio de 1998	1 de julio de 1998
<u>TLC México - Chile</u>	Chile	28 de julio de 1999	1 de agosto de 1999
<u>TLCUEM</u>	Unión Europea	26 de junio de 2000	1 de julio de 2000
<u>TLC México - Israel</u>	Israel	28 de junio de 2000	1 de julio de 2000
<u>TLC México - TN</u>	El Salvador, Guatemala y Honduras	14 de marzo de 2001	15 de marzo de 2001 con El Salvador y Guatemala y 1 de junio de 2001 con Honduras.
<u>TLC México - AELC</u>	Islandia, Noruega, Liechtenstein y Suiza	29 de junio de 2001	1 de julio de 2001
<u>TLC México - Uruguay</u>	Uruguay	14 de julio de 2004	15 de julio de 2004
<u>AAE México - Japón</u>	Japón	31 de marzo de 2005	1 de abril de 2005

*** A partir del 19 de noviembre de 2006 en el TLC del G-3 participan sólo México y Colombia

Podemos observar que México en los últimos años ha tratado de entrar a un mundo globalizado que demanda la participación mas activa de nuestro país, en concordancia con la política neoliberal que el gobierno mexicano ha adoptado.

CAPÍTULO III

DESPACHO DE MERCANCÍAS EN LA ADUANA MEXICANA

3.1. Despacho de Mercancías

En el capítulo primero se estableció el concepto que nos brinda la Ley Aduanera del despacho de mercancías, en este capítulo se desarrollará de una manera amplia este procedimiento que se lleva a cabo en la Aduana mexicana.

3.1.1. Concepto

Doctrinalmente, el despacho de mercancías desde un sentido amplio: "...comprende al conjunto de todas las acciones, actos y formalidades para introducir o extraer las mercancías del territorio nacional de acuerdo con las modalidades del tráfico por el que se transportan, hasta que éstas quedan a la libre disposición del interesado una vez desaduanadas y destinadas a un régimen aduanero. Dicho conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a la salida del mismo, se encuentran regulados y normados en la legislación aduanera, partiendo de un principio de autodeclaración y complementándose éste con el principio de legalidad de que las autoridades sólo pueden hacer lo que les está expresamente permitido por las leyes aplicables"¹.

El autor anterior, pero en diferente obra establece que "El despacho de las mercancías es solo una parte de la actividad aduanera y es un procedimiento de carácter público, el cual debe efectuarse mediante el empleo de un complejo sistema electrónico conocido como "Sistema Automatizado Aduanero Integral" (SAAI), con grabación simultánea en

¹ Trejo Vargas, Pedro, et. al. *Comercio Exterior sin Barreras 2004*. Op cit., págs. 39 y 40.

medios magnéticos, en los términos que señale el SAT en reglas de carácter general, cuya base legal se encuentra en el numeral 38 de la Ley Aduanera”².

Estos conceptos del maestro Pedro Trejo nos permiten entender de una manera clara el tema que se está desarrollando en este trabajo, ya que este despacho tiene diferentes etapas y temas que van a ser desarrollados a continuación.

3.2. Regímenes Aduaneros

Toda mercancía que se pretenda importar o exportar tiene que ser sujeta a un régimen aduanero previsto en la Ley Aduanera, a continuación los distintos regímenes.

El artículo 90 de la Ley Aduanera establece los regímenes aduaneros a los que pueden ser sujetas las mercancías:

“Las mercancías que se introduzcan al territorio nacional o se extraigan del mismo, podrán ser destinadas a alguno de los regímenes aduaneros siguientes:

A. Definitivos.

I. De importación.

II. De exportación.

B. Temporales.

I. De importación.

a) Para retornar al extranjero en el mismo estado.

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

² Trejo Vargas, Pedro. *El Sistema Aduanero de México. Práctica de las Importaciones y Exportaciones*. Tax Editores Unidos S.A. de C.V., segunda edición, México 2006, págs. 198 y 199.

II. De exportación.

a) Para retornar al país en el mismo estado.

b) Para elaboración, transformación o reparación.

C. Depósito Fiscal.

D. Tránsito de mercancías.

I. Interno.

II. Internacional.

E. Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado.

F. Recinto fiscalizado estratégico”.

La ley contempla diferentes tipos de regímenes, los cuales pueden ser utilizados por los importadores y exportadores, dependiendo del destino que se le pretenda dar al bien objeto de la importación o exportación.

3.3. Clasificación de los Regímenes Aduaneros

A continuación se analizarán cada uno de los distintos regímenes aduaneros reconocidos por la legislación mexicana, para los fines de este trabajo, se clasificó de la siguiente manera: 1. Regímenes de Exportación (Definitiva, Temporal, Temporal para retornar al país en el mismo estado y Temporal para la elaboración, transformación o reparación de mercancías); 2. Regímenes de Importación (Definitiva, Temporal, Temporal para retornar al extranjero en el mismo estado y Temporal para la elaboración o transformación o reparación en programas de maquila o de exportación); 3. Régimen Aduanero de Depósito Fiscal; 4. Régimen Aduanero de Tránsito de Mercancías (Interno

e Internacional); 5. Régimen Aduanero de Elaboración, Transformación o Reparación en recinto fiscalizado; y, 6. Régimen Aduanero de recinto fiscalizado estratégico.

3.3.1 Regímenes de Exportación

Estos regímenes se refieren a la salida de mercancías del territorio nacional, existen dos tipos de regímenes reconocidos en la Ley Aduanera: Definitiva y Temporal con sus diferentes vertientes.

3.3.1.1 Régimen de Exportación Definitiva

Este régimen consiste en la salida de mercancías por tiempo ilimitado, hacia el extranjero, se encuentra regulado en los artículos 102 y 103 de la Ley Aduanera.

El artículo 103 establece que una vez efectuada la exportación definitiva de las mercancías nacionales o nacionalizadas, se podrá retornar al país sin el pago del impuesto general de importación, siempre que no hayan sido objeto de modificaciones en el extranjero ni transcurrido más de un año desde su salida del territorio nacional; asimismo, las autoridades aduaneras podrán autorizar la prórroga de dicho plazo cuando existan causas debidamente justificadas y previa solicitud del interesado con anterioridad al vencimiento del mismo; y cuando el retorno se deba a que las mercancías fueron rechazadas por alguna autoridad del país de destino o por el comprador extranjero en consideración a que resultaron defectuosas o de especificaciones distintas a las convenidas, se devolverá al interesado el impuesto general de exportación que hubiera pagado.

Es muy frecuente que este régimen sea utilizado por los exportadores, pues mediante el mismo es posible sacar la mercancía de nuestro país a otro sin necesidad de que el bien sea devuelto a nuestro país.

3.3.1.2 Régimen de Exportación Temporal

Las mercancías que sean sujetas a este régimen de exportación no pagarán impuestos, pero deberán cumplir con todas las obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias y las formalidades para el despacho de mercancías (art. 113 de la Ley Aduanera).

La temporalidad de este régimen permite al exportador sacar el bien del país para que en determinado tiempo regrese al mismo.

3.3.1.2.1. Régimen de Exportación Temporal para retornar al país en el mismo estado.

Este tipo de régimen de exportación temporal se encuentra regulado en los artículos 115 y 116 de la Ley Aduanera.

El artículo 115 nos indica lo que se debe de entender por este régimen: “Se entiende por régimen de exportación temporal para retornar al país en el mismo estado, la salida de las mercancías nacionales o nacionalizadas para permanecer en el extranjero por tiempo limitado y con una finalidad específica, siempre que retornen del extranjero sin modificación alguna”.

Este régimen aplicará, siempre y cuando las mercancías retornen dentro de los siguientes plazos:

Hasta por tres meses, las de remolques y semirremolques, incluyendo aquellos diseñados y utilizados exclusivamente para el transporte de contenedores; hasta por seis meses: los de envases de mercancías, las que realicen los residentes en México sin establecimiento permanente en el extranjero, las de muestras y muestrarios destinados a dar a conocer mercancías, las de enseres, utilería, y demás equipo necesario para la filmación, siempre que se utilicen en la industria cinematográfica y su exportación se efectúe por residentes en el país; hasta por un año, las que se destinen a exposiciones, convenciones, congresos internacionales o eventos culturales o deportivos; y hasta por el periodo que mediante reglas determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando las circunstancias económicas así lo ameriten, previa opinión de la Secretaría de

Economía. En estos casos la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar que la obligación de retorno se cumpla con la introducción al país de mercancías que no fueron las que se exportaron temporalmente, siempre que se trate de mercancías fungibles, que no sean susceptibles de identificarse individualmente y se cumpla con las condiciones de control que establezca dicha dependencia.

Como podemos observar, la Ley establece diferentes plazos para que los exportadores puedan regresar el bien a nuestro país, después de que bien haya cumplido con su objetivo para el cual fue exportado y que retorne en el mismo estado sin modificación alguna.

3.3.1.2.2. Régimen de Exportación Temporal para la elaboración, transformación o reparación de mercancías.

Este tipo de régimen de exportación temporal se encuentra regulado en los artículos 117 y 118 de la Ley Aduanera, es utilizado por los exportadores para objetivos específicos, como lo son la elaboración, transformación o reparación del bien, podemos decir que es muy útil cuando se tiene un bien que necesita los destinos antes mencionados.

Este régimen es autorizado para someter a las mercancías a un proceso de transformación, elaboración o reparación hasta por dos años y podrá ampliarse hasta por un lapso igual, mediante rectificación al pedimento, o previa autorización cuando se requiera de un plazo mayor; al retorno de las mercancías se pagará el impuesto general de importación que correspondan al valor de las materias primas o mercancías extranjeras incorporadas, de conformidad con la clasificación arancelaria de la mercancía retornada (artículo 117 de la Ley).

3.3.2. Regímenes de Importación

Estos regímenes se refieren a la entrada de mercancías del territorio nacional, existen dos tipos de regímenes reconocidos en la Ley Aduanera: Definitiva y Temporal con sus diferentes vertientes.

3.3.2.1. Régimen de Importación Definitiva

Este régimen se encuentra regulado en los artículos 96, 97, 98, 99, 100, 100-A, 100-B, 101 y 101-A de la Ley Aduanera

Este régimen consiste en la entrada de mercancías por tiempo ilimitado en el territorio nacional.

Una vez realizada la importación definitiva de las mercancías, se podrá retornar al extranjero sin el pago del impuesto general de exportación, dentro del plazo máximo de tres meses contados a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera realizado el despacho para su importación definitiva, o de seis meses en el caso de maquinaria y equipo, siempre que se compruebe a las autoridades aduaneras que resultaron defectuosas o de especificaciones distintas a las convenidas. El retorno tendrá por objeto la sustitución de las mercancías por otras de la misma clase, que subsanen las situaciones mencionadas. Las mercancías sustitutas deberán llegar al país en un plazo de seis meses contados desde el retorno de las sustituidas y sólo pagarán las diferencias cuando causen un impuesto general de importación mayor que el de las retornadas. Si llegan después de los plazos autorizados o se comprueba que no son equivalentes a aquéllas, causarán el impuesto general de importación íntegro y se impondrán las sanciones establecidas por esta Ley. Se podrá autorizar el retorno de las mercancías importadas en casos excepcionalmente similares a los previstos o la prórroga de los plazos que esta disposición establece, cuando existan causas debidamente justificadas. (Artículo 97 de la Ley).

El artículo 98 de la Ley establece el procedimiento de revisión en origen que consiste en lo siguiente:

1. El importador verifica y asume como ciertos, bajo su responsabilidad, los datos sobre las mercancías que le proporcione su proveedor, necesarios para elaborar el pedimento correspondiente, mismos que deberá manifestar al agente o apoderado aduanal que realice el despacho.

2. El agente o apoderado aduanal que realice el despacho de las mercancías queda liberado de cualquier responsabilidad, inclusive de las derivadas por la omisión de contribuciones y cuotas compensatorias o por el incumplimiento de las demás regulaciones y restricciones no arancelarias, cuando hubiera asentado fielmente en el pedimento los datos que le fueron proporcionados por el importador y conserve a disposición de las autoridades aduaneras el documento por medio del cual le fueron manifestados dichos datos.
3. Cuando con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento, verificación de mercancías en transporte o visitas domiciliarias, las autoridades aduaneras determinen omisiones en el pago de las contribuciones y cuotas compensatorias que se causen con motivo de la importación de mercancías, se exigirá el pago de las mismas y de sus accesorios. En este caso no serán aplicables otras sanciones que por dichas omisiones se encuentren previstas en esta Ley o en el Código Fiscal de la Federación, a que puedan estar sujetos el importador o el agente o apoderado aduanal.
4. El importador deberá, además, pagar las contribuciones y cuotas compensatorias que, en su caso, resulten a su cargo conforme a lo señalado en el artículo 99 de esta Ley.
5. El importador podrá pagar espontáneamente las contribuciones y cuotas compensatorias que haya omitido pagar derivadas de la importación de mercancías importadas bajo el procedimiento previsto en este artículo. Dichas contribuciones actualizadas causarán recargos a la tasa aplicable para el caso de prórroga de créditos fiscales del mes de que se trate, siempre que dicho pago se realice dentro de los treinta días naturales siguientes a aquél en el que se hubiera efectuado la importación correspondiente. Si el pago se efectúa con posterioridad a dicho plazo, los recargos sobre las contribuciones actualizadas se causarán a la tasa que corresponda de acuerdo con el artículo 21 del Código Fiscal de la Federación. En ambos supuestos las contribuciones se actualizarán por el periodo comprendido entre el penúltimo mes anterior a aquel en que se omitió la contribución y el mes inmediato anterior a aquél en que se efectúe el pago.
6. El importador deberá registrar ante el Servicio de Administración Tributaria a los agentes o apoderados aduanales y transportistas designados que operarán bajo este esquema.

Las contribuciones y cuotas compensatorias que deberán pagar los importadores que realicen operaciones mediante este procedimiento se calcularán de la siguiente manera (Artículo 99 de la Ley Aduanera):

Se determinará el margen de error en las importaciones a que tendrá derecho cada importador, dividiendo el monto total de las contribuciones y cuotas compensatorias pagadas por el importador mediante pago espontáneo que se efectúe con posterioridad al despacho de las mercancías durante el ejercicio inmediato anterior, entre el monto que resulte de sumar a dichas contribuciones y cuotas compensatorias el total que por dichos conceptos se declaró en los pedimentos de importación efectuados en el mismo periodo y que no fueron objeto del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento, verificación de mercancías en transporte o visitas domiciliarias.

$$ME = \left(\frac{CE}{CE + CDV} \right) \times 100$$

Donde

ME = Margen de error.

CE = Monto total de contribuciones y cuotas compensatorias pagadas por el importador de manera espontánea, conforme a la fracción V del artículo 98 de la Ley Aduanera, en el ejercicio inmediato anterior.

CDV = Monto total de contribuciones y cuotas compensatorias declaradas por el importador en los pedimentos que no fueron objeto de reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento, verificación de mercancías en transporte o visitas domiciliarias, en el ejercicio inmediato anterior.

Se determinará el porcentaje de contribuciones y cuotas compensatorias omitidas, dividiendo el monto total de las contribuciones y cuotas compensatorias omitidas detectadas con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento, verificación de mercancías en transporte o visitas domiciliarias, efectuadas en el

ejercicio inmediato anterior, entre el monto que se obtenga de sumar a dichas contribuciones y cuotas compensatorias el total que por dichos conceptos se hubiera declarado en los pedimentos de importación que fueron objeto del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento, verificación de mercancías en transporte o visitas domiciliarias.

$$PCO = \left(\frac{CO}{CO + CDR} \right) \times 100$$

Donde PCO = Porcentaje de contribuciones y cuotas compensatorias omitidas.

CO = Monto total de las contribuciones y cuotas compensatorias omitidas detectadas con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento, verificación de mercancías en transporte o visitas domiciliarias, en el ejercicio inmediato anterior.

CDR = Monto total de contribuciones y cuotas compensatorias declaradas por el importador en los pedimentos que fueron objeto de reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento, verificación de mercancías en transporte o visitas domiciliarias, en el ejercicio inmediato anterior.

Las cantidades que resulten de realizar las operaciones a que se refieren las fracciones anteriores se expresarán en porcientos.

Si el porcentaje obtenido del cálculo de la fracción II es mayor que el margen de error obtenido conforme a la fracción I de este artículo, el porcentaje excedente se aplicará al total de contribuciones y cuotas compensatorias pagadas con motivo de la importación de mercancías efectuadas en el ejercicio inmediato anterior que no fueron objeto del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento, verificación de mercancías en transporte o visitas domiciliarias, incluyendo las contribuciones y cuotas compensatorias pagadas espontáneamente.

El resultado será el total de contribuciones y cuotas compensatorias que en los términos de este artículo deberán pagar las empresas a que se refiere el artículo 98 de la Ley

Aduanera. Es decir si $PCO > ME$, entonces el monto total por concepto de contribuciones y cuotas compensatorias a pagar por el importador será igual a

$$\frac{(PCO - ME)}{100} \times (CDV + CE)$$

El pago que se realice conforme a esta fracción se considerará efectuado por concepto de los impuestos y derechos al comercio exterior, al valor agregado, especial sobre producción y servicios, y sobre automóviles nuevos, así como por cuotas compensatorias, en la misma proporción que representen las citadas contribuciones y cuotas compensatorias respecto al monto total de las cantidades que haya pagado el importador de que se trate por cada una de las mismas, en el ejercicio por el que se efectúe el cálculo a que se refiere este artículo.

El monto total de contribuciones y cuotas compensatorias que resulte en los términos de esta fracción se pagará a más tardar el día 17 del mes de febrero del año siguiente del ejercicio que se determina.

En caso de que el porcentaje de contribuciones y cuotas compensatorias omitidas, sea igual o menor que el margen de error, calculados respectivamente en los términos de las dos primeras fracciones de este artículo, no habrá lugar al pago de contribuciones o de cuotas compensatorias en los términos del mismo, por el ejercicio de que se trate.

El artículo 100 de la Ley establece que para efectuar la importación de mercancías mediante el procedimiento de revisión en origen a que se refiere el artículo 98 de esta Ley, los importadores deberán solicitar su inscripción en el registro del despacho de mercancías de las empresas, el cual estará a cargo de la Secretaría, siempre que cumplan con los siguientes requisitos:

1. Que se trate de empresas que hayan dictaminado sus estados financieros durante los últimos cinco años o a partir de que fueron constituidas, por encontrarse dentro de los supuestos establecidos en el artículo 32-A, fracción I del Código Fiscal de la Federación.

2. Que sean empresas que en el año de calendario anterior a aquél en que solicitan su inscripción en el registro mencionado, hubieran tenido ingresos o importaciones en montos superiores a los que señale el Reglamento; dicho monto podrá variar en función del tipo de actividad que realicen las empresas o en función del tipo de mercancía que se importe.

La inscripción en el registro del despacho de mercancías de las empresas deberá ser renovada anualmente por los importadores, mediante la presentación de un aviso dentro de los 30 días anteriores a que venza la vigencia de su registro, siempre que se acredite que continúan cumpliendo con los requisitos señalados en este artículo.

Las maquiladoras o las empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía, podrán solicitar su inscripción en el registro del despacho de mercancías de las empresas, sin que sea necesario cumplir con los requisitos anteriores.

Las autoridades aduaneras podrán suspender hasta por seis meses la inscripción en el registro a que se refiere este artículo, cuando con motivo del ejercicio de sus facultades de comprobación, detecten cualquier maniobra tendiente a eludir el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

En ningún caso procederá la renovación de la inscripción o la autorización de una nueva inscripción, cuando al importador se le hubiere suspendido previamente del registro de empresas para el procedimiento de revisión en origen de mercancías en tres ocasiones.

Las empresas que presten servicios de mensajería no podrán solicitar la inscripción en el registro a que se refiere este artículo.

Este régimen es muy utilizado por los importadores, pues el bien después de cumplir con todas las formalidades del despacho aduanero, pueden ser destinados al libre mercado dentro de nuestro país, es decir para ser utilizado sin necesidad de que el mismo tenga que salir del país.

3.3.2.2. Régimen de Importación Temporal

Este tipo de régimen se refiere a la entrada al país de mercancías por tiempo determinado y se encuentra regulado en los artículos 104 y 105 de la Ley Aduanera.

Estas importaciones se sujetaran a lo siguiente (Artículo 104 de la Ley Aduanera):

1. No se pagarán los impuestos al comercio exterior ni las cuotas compensatorias (esta disposición no aplica para lo establecido en los artículos 63-A, 105, 108, fracción III, 110 y 112 de la Ley Aduanera).

2. Se cumplirán las demás obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias y formalidades para el despacho de las mercancías destinadas a este régimen.

El artículo 105 de la Ley Aduanera establece que la propiedad o el uso de las mercancías destinadas al régimen de importación temporal no podrá ser objeto de transferencia o enajenación, excepto entre maquiladoras, empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía y empresas de comercio exterior que cuenten con registro de esta misma dependencia, cuando cumplan con las condiciones que establezca el Reglamento de la Ley Aduanera.

La condición para utilizar este régimen es que el bien se encuentre en nuestro país de manera temporal.

3.3.2.2.1. Régimen de Importación Temporal para retornar al extranjero en el mismo estado.

Este tipo de régimen de importación temporal se encuentra regulado en los artículos 106 y 107 de la Ley Aduanera.

El artículo 106 de la Ley establece que se debe entender por régimen de importación temporal, la entrada al país de mercancías para permanecer en él por tiempo limitado y con una finalidad específica, siempre que retornen al extranjero en el mismo estado, por los siguientes plazos:

1. Hasta por un mes, las de remolques y semirremolques, incluyendo las plataformas adaptadas al medio de transporte diseñadas y utilizadas exclusivamente para el transporte de contenedores, siempre que transporten en territorio nacional las mercancías que en ellos se hubieran introducido al país o las que se conduzcan para su exportación.

2. Hasta por seis meses, en los siguientes casos: a) Las que realicen los residentes en el extranjero, siempre que sean utilizados directamente por ellos o por personas con las que tengan relación laboral, excepto tratándose de vehículos; b) Las de envases de mercancías, siempre que contengan en territorio nacional las mercancías que en ellos se hubieran introducido al país; c) Las de vehículos de las misiones diplomáticas y consulares extranjeras y de las oficinas de sede o representación de organismos internacionales, así como de los funcionarios y empleados del servicio exterior mexicano, para su importación en franquicia diplomática, siempre que cumplan con los requisitos que señale la Secretaría mediante reglas; d) Las de muestras o muestrarios destinados a dar a conocer mercancías, siempre que cumplan con los requisitos que señale la Secretaría mediante reglas; y, e) Las de vehículos, siempre que la importación sea efectuada por mexicanos con residencia en el extranjero o que acrediten estar laborando en el extranjero por un año o más, comprueben mediante documentación oficial su calidad migratoria que los autorice para tal fin y se trate de un solo vehículo en cada periodo de doce meses. En estos casos, los seis meses se computarán en entradas y salidas múltiples efectuadas dentro del periodo de doce meses contados a partir de la primera entrada. Los vehículos podrán ser conducidos en territorio nacional por el importador, su cónyuge, sus ascendientes, descendientes o hermanos siempre y cuando sean residentes permanentes en el extranjero, o por un extranjero con las calidades migratorias indicadas en el inciso a) de la fracción IV de este artículo. Cuando sea conducido por alguna persona distinta de las autorizadas, invariablemente deberá viajar a bordo el importador del vehículo. Los vehículos a que se refiere este inciso deberán cumplir con los requisitos que señale el Reglamento.

3. Hasta por un año, cuando no se trate de las señaladas en las fracciones I y IV de este artículo, y siempre que se reúnan las condiciones de control que establezca el Reglamento, en los siguientes casos: a) Las destinadas a convenciones y congresos

internacionales; b) Las destinadas a eventos culturales o deportivos, patrocinados por entidades públicas, nacionales o extranjeras, así como por universidades o entidades privadas, autorizadas para recibir donativos deducibles en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta; c) Las de enseres, utilería y demás equipo necesario para la filmación, siempre que se utilicen en la industria cinematográfica y su internación se efectúe por residentes en el extranjero. En este caso el plazo establecido se podrá ampliar por un año más; d) Las de vehículos de prueba, siempre que la importación se efectúe por un fabricante autorizado, residente en México; y, e) Las de mercancías previstas por los convenios internacionales de los que México sea parte, así como las que sean para uso oficial de las misiones diplomáticas y consulares extranjeras cuando haya reciprocidad.

4. Por el plazo que dure su calidad migratoria, incluyendo sus prórrogas, en los siguientes casos: a) Las de vehículos propiedad de extranjeros que se internen al país con calidad de inmigrantes rentistas o de no inmigrantes, excepto tratándose de refugiados y asilados políticos, siempre que se trate de un solo vehículo. Los vehículos que importen turistas y visitantes locales, incluso que no sean de su propiedad y se trate de un solo vehículo. Los vehículos podrán ser conducidos en territorio nacional por el importador, su cónyuge, sus ascendientes, descendientes o hermanos, aun cuando éstos no sean extranjeros, por un extranjero que tenga alguna de las calidades migratorias a que se refiere este inciso, o por un nacional, siempre que en este último caso, viaje a bordo del mismo cualquiera de las personas autorizadas para conducir el vehículo y podrán efectuar entradas y salidas múltiples. Los vehículos a que se refiere este inciso, deberán cumplir con los requisitos que señale el Reglamento; y, b) Los menajes de casa de mercancía usada propiedad de visitantes, visitantes distinguidos, estudiantes e inmigrantes, siempre y cuando cumplan con los requisitos que señale el Reglamento.

5. Hasta por diez años, en los siguientes casos: a) Contenedores; b) Aviones y helicópteros, destinados a ser utilizados en las líneas aéreas con concesión o permiso para operar en el país, así como aquellos de transporte público de pasajeros, siempre que, en este último caso, proporcionen, en febrero de cada año y en medios magnéticos, la información que señale mediante reglas la Secretaría; c) Embarcaciones dedicadas al transporte de pasajeros, de carga y a la pesca comercial, las embarcaciones especiales y los artefactos navales, así como las de recreo y deportivas que sean lanchas, yates o

veleros turísticos de más de cuatro y medio metros de eslora, incluyendo los remolques para su transporte, siempre que cumplan con los requisitos que establezca el Reglamento. Las lanchas, yates o veleros turísticos a que se refiere este inciso, podrán ser objeto de explotación comercial, siempre que se registren ante una marina turística;

d) Las casas rodantes importadas temporalmente por residentes permanentes en el extranjero, siempre y cuando cumplan con los requisitos y condiciones que establezca el Reglamento. Las casas rodantes podrán ser conducidas o transportadas en territorio nacional por el importador, su cónyuge, sus ascendientes, descendientes o hermanos, siempre que sean residentes permanentes en el extranjero o por cualquier otra persona cuando viaje a bordo el importador; e) Carros de ferrocarril.

La forma oficial que se utilice para efectuar importaciones temporales de las mercancías señaladas en esta fracción, amparará su permanencia en territorio nacional por el plazo autorizado, así como las entradas y salidas múltiples que efectúen durante dicho plazo. Los plazos a que se refiere esta fracción podrán prorrogarse mediante autorización, cuando existan causas debidamente justificadas.

Se podrá permitir la importación temporal de mercancías destinadas al mantenimiento y reparación de los bienes importados temporalmente conforme a este artículo, siempre que se incorporen a los mismos y no sean para automóviles o camiones, de conformidad con lo que establezca el Reglamento.

El Reglamento establecerá los casos y condiciones en los que deba garantizarse el pago de las sanciones que llegaran a imponerse en el caso de que las mercancías no se retornen al extranjero dentro de los plazos máximos autorizados por este artículo.

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

Como podemos observar, este régimen contempla distintos plazos para diferentes bienes que el importador debe cumplir, y diferentes reglas que aplican dependiendo del bien, la característica de este régimen es que el bien tiene que regresar al país en el mismo estado que salió.

3.3.2.2.2. Régimen de Importación Temporal para Elaboración, Transformación o Reparación en Programas de Maquila o de Exportación.

Este tipo de régimen de importación temporal se encuentra regulado en los artículos 108 al 112 de la Ley Aduanera, como su nombre lo establece, es utilizado por los importadores cuando el bien necesita entrar a nuestro país para elaboración, transformación o reparación en programas de Maquila o de Exportación.

El artículo 108 de la Ley establece que las maquiladoras y las empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía, podrán efectuar la importación temporal de mercancías para retornar al extranjero después de haberse destinado a un proceso de elaboración, transformación o reparación, así como las mercancías para retornar en el mismo estado, en los términos del programa autorizado.

Las mercancías importadas temporalmente por las maquiladoras o empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía, al amparo de sus respectivos programas, podrán permanecer en el territorio nacional por los siguientes plazos: 1. Hasta por dieciocho meses, en los siguientes casos: a) Combustibles, lubricantes y otros materiales que se vayan a consumir durante el proceso productivo de la mercancía de exportación, b) Materias primas, partes y componentes que se vayan a destinar totalmente a integrar mercancías de exportación, c) Envases y empaques, y, d) Etiquetas y folletos; 2. Hasta por dos años, tratándose de contenedores y cajas de trailers; 3. Por la vigencia del programa de maquila o de exportación, en los siguientes casos: a) Maquinaria, equipo, herramientas, instrumentos, moldes y refacciones destinados al proceso productivo, b) Equipos y aparatos para el control de la contaminación; para la investigación o capacitación, de seguridad industrial, de telecomunicación y cómputo, de laboratorio, de medición, de prueba de productos y control de calidad; así como aquéllos que intervengan en el manejo de materiales relacionados directamente con los bienes de exportación y otros vinculados con el proceso productivo, y c) Equipo para el desarrollo administrativo.

Así mismo, el artículo 109 de la Ley, establece que las maquiladoras y las empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía, deberán presentar ante las autoridades aduaneras, declaración en la que proporcionen información sobre

las mercancías que retornen, la proporción que representan de las importadas temporalmente, las mermas y los desperdicios que no se retornen, así como aquellas que son destinadas al mercado nacional, conforme a lo que establezca el Reglamento.

El artículo 110 de la Ley indica que las maquiladoras y empresas con programas de exportación deberán pagar el impuesto general de importación, los derechos y, en su caso, las cuotas compensatorias aplicables.

El artículo 111 de la Ley establece que los productos resultantes de los procesos de transformación, elaboración o reparación, que retornen al extranjero darán lugar al pago del impuesto general de exportación correspondiente a las materias primas o mercancías nacionales o nacionalizadas que se les hubieren incorporado conforme a la clasificación arancelaria del producto terminado.

Las maquiladoras o las empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía, podrán transferir las mercancías que hubieran importado temporalmente, a otras maquiladoras o empresas con programas de exportación autorizados, que vayan a llevar a cabo los procesos de transformación, elaboración o reparación, o realizar el retorno de dichas mercancías, siempre que tramiten un pedimento de exportación a nombre de la persona que realice la transferencia, en el que se efectúe la determinación y pago del impuesto general de importación correspondiente a las mercancías de procedencia extranjera conforme a su clasificación arancelaria (artículo 112 de la Ley Aduanera).

3.3.3. Régimen Aduanero de Depósito Fiscal

Este tipo de régimen se encuentra regulado en los artículos 119 al 123 de la Ley Aduanera.

El artículo 119 de la Ley establece que el régimen de depósito fiscal consiste en el almacenamiento de mercancías de procedencia extranjera o nacional en almacenes generales de depósito que puedan prestar este servicio en los términos de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y además sean autorizados para

ello, por las autoridades aduaneras. El régimen de depósito fiscal se efectúa una vez determinados los impuestos al comercio exterior, así como las cuotas compensatorias.

Para destinar las mercancías al régimen de depósito fiscal será necesario cumplir en la aduana de despacho con las regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables a este régimen, así como acompañar el pedimento con la carta de cupo.

Se entenderá que las mercancías se encuentran bajo la custodia, conservación y responsabilidad del almacén general de depósito en el que quedarán almacenadas bajo el régimen de depósito fiscal, desde el momento en que éste expida la carta de cupo mediante la cual acepta almacenar la mercancía. Debiendo transmitir la carta de cupo mediante su sistema electrónico al del Servicio de Administración Tributaria, informando los datos del agente o apoderado aduanal que promoverá el despacho.

Las mercancías que estén en depósito fiscal, siempre que no se altere o modifique su naturaleza o las bases gravables para fines aduaneros, podrán ser motivo de actos de conservación, exhibición, colocación de signos de identificación comercial, empaquetado, examen, demostración y toma de muestras. En este último caso, se pagarán las contribuciones y cuotas compensatorias que correspondan a las muestras.

En caso de cancelación de la carta de cupo, ésta deberá realizarse por el almacén general de depósito o por el titular del local destinado a exposiciones internacionales que la hubiera expedido, mismo que deberá de comunicarlo a la autoridad aduanera dentro de los cinco días siguientes al de su cancelación.

El artículo 120 de la Ley indica que las mercancías en depósito fiscal podrán retirarse del lugar de almacenamiento para: 1. Importarse definitivamente, si son de procedencia extranjera, 2. Exportarse definitivamente, si son de procedencia nacional, 3. Retornarse al extranjero las de esa procedencia o reincorporarse al mercado las de origen nacional, cuando los beneficiarios se desistan de este régimen y 4. Importarse temporalmente por maquiladoras o por empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía.

Las mercancías podrán retirarse total o parcialmente para su importación o exportación pagando previamente los impuestos al comercio exterior y el derecho de trámite

aduanero, para lo cual deberán optar al momento del ingreso de la mercancía al depósito fiscal, si la determinación del importe a pagar se actualizará en los términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación o conforme a la variación cambiaria que hubiere tenido el peso frente al dólar de los Estados Unidos de América, durante el período comprendido entre la entrada de las mercancías al territorio nacional de conformidad con lo establecido en el artículo 56 de esta Ley, o al almacén en el caso de exportaciones, y su retiro del mismo; así como pagar previamente las demás contribuciones y cuotas compensatorias que, en su caso, correspondan.

Las mercancías destinadas al régimen de depósito fiscal, que se encuentren en almacenes generales de depósito autorizados, podrán ser adquiridas por terceros y residentes en el extranjero, siempre que el almacén manifieste su conformidad. El adquirente quedará subrogado en los derechos y obligaciones correspondientes (Artículo 122 de la Ley).

3.3.4. Régimen Aduanero de Tránsito de Mercancías

El régimen de tránsito consiste en el traslado de mercancías, bajo control fiscal, de una aduana nacional a otra (Artículo 124 de la Ley Aduanera).

Existe el tránsito interno de mercancías (regulado en los artículos 125 al 129 de la Ley Aduanera), y el tránsito internacional de mercancías (regulado en los artículos 130 a 134 de la Ley Aduanera).

3.3.4.1. Tránsito interno de mercancías

El artículo 125 de la Ley Aduanera nos indica que se considerará que el tránsito de mercancías es interno cuando se realice conforme a alguno de los siguientes supuestos:

1. La aduana de entrada envíe las mercancías de procedencia extranjera a la aduana que se encargará del despacho para su importación,
2. La aduana de despacho envíe las mercancías nacionales o nacionalizadas a la aduana de salida, para su exportación y 3.

La aduana de despacho envíe las mercancías importadas temporalmente en programas de maquila o de exportación a la aduana de salida, para su retorno al extranjero.

El artículo 127 de la Ley Aduanera establece que para realizar el tránsito interno a la importación se deberá cumplir con los siguientes requisitos: a) Formular el pedimento de tránsito interno, b) Determinar provisionalmente las contribuciones, aplicando la tasa máxima señalada en la tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación y la que corresponda tratándose de las demás contribuciones que se causen, así como las cuotas compensatorias, c) Anexar al pedimento la documentación que acredite el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias, aplicables al régimen de importación y, en su caso, el documento en el que conste el depósito efectuado en la cuenta aduanera de garantía, c) Pagar las contribuciones actualizadas desde la entrada de las mercancías al país y hasta que se efectúe dicho pago, así como las cuotas compensatorias, antes de activar el mecanismo de selección automatizado en la aduana de despacho, y d) Efectuar el traslado de las mercancías utilizando los servicios de las empresas inscritas en el registro de empresas transportistas.

El artículo 129 de la Ley Aduanera establece que serán responsables solidarios ante el Fisco Federal del pago de las contribuciones y cuotas compensatorias omitidas, de sus accesorios y de las infracciones que se cometan durante el traslado de las mercancías, cualesquiera de las siguientes personas:

I. El agente o apoderado aduanal cuando incurra en las causales de cancelación previstas en el artículo 165, fracción III de esta Ley o no pueda ser localizado en el domicilio por él señalado para oír y recibir notificaciones.

II. La empresa transportista inscrita en el registro que establezca el Reglamento que realice el traslado de las mercancías.

3.3.4.2. Tránsito internacional de mercancías

El artículo 130 de la Ley Aduanera establece que se considerará que el tránsito de mercancías es internacional cuando se realice conforme a alguno de los siguientes supuestos:

I. Formular el pedimento de tránsito internacional y anexar, en su caso, el documento en el que conste el depósito efectuado en la cuenta aduanera de garantía a que se refiere el artículo 84-A de esta Ley.

II. Las mercancías nacionales o nacionalizadas se trasladen por territorio extranjero para su reingreso al territorio nacional.

Como lo señala el artículo 131 de la Ley Aduanera el tránsito internacional de mercancías por territorio nacional se promoverá por conducto de agente aduanal, siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

I. Formular el pedimento de tránsito internacional y anexar, en su caso, el documento en el que conste el depósito efectuado en la cuenta aduanera de garantía a que se refiere el artículo 84-A de esta Ley.

II. Determinar provisionalmente las contribuciones, aplicando la tasa máxima señalada en la tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación, y la que corresponda tratándose de las demás contribuciones que se causen, así como las cuotas compensatorias.

III. Efectuarse por las aduanas autorizadas y por las rutas fiscales que para tal efecto establezca la Secretaría mediante reglas. El traslado de las mercancías se deberá efectuar utilizando los servicios de las empresas inscritas en el Registro de empresas transportistas a que se refiere el artículo 170 del Reglamento.

Sólo procederá el tránsito internacional de mercancías por territorio nacional en los casos y bajo las condiciones que señale la Secretaría mediante reglas.

El artículo 132 de la Ley Aduanera indica que el tránsito internacional de mercancías deberá efectuarse en los plazos máximos de traslado que establezca la Secretaría mediante reglas.

Si las mercancías en tránsito internacional por territorio nacional no arriban a la aduana de salida en el plazo señalado, la determinación provisional de contribuciones y de cuotas compensatorias se considerará como definitiva.

Cuando por razones de caso fortuito o fuerza mayor las mercancías no puedan arribar en los plazos a que se refiere el párrafo anterior, el agente aduanal, el transportista o la persona física o moral que efectúe el tránsito internacional de mercancías, deberá presentar aviso por escrito a las autoridades aduaneras de conformidad con lo que establezca el Reglamento, exponiendo las razones que impiden el arribo oportuno de las mercancías. En este caso, podrá permitirse el arribo extemporáneo de las mercancías a la aduana de salida por un periodo igual al plazo máximo de traslado establecido o, que se efectúe el desistimiento al régimen en la aduana de entrada, siempre que en este último caso se presenten físicamente las mercancías ante la autoridad aduanera en dicha aduana.

El Artículo 133 de la Ley Aduanera establece que la persona física o moral que efectúe el tránsito internacional de mercancías por territorio nacional será responsable ante el Fisco Federal del pago de los créditos fiscales.

Serán responsables solidarios ante el Fisco Federal del pago de las contribuciones y cuotas compensatorias omitidas, de sus accesorios y de las infracciones que se cometan durante el traslado de las mercancías, cualesquiera de las siguientes personas:

I. El agente aduanal, cuando acepte expresamente dicha responsabilidad.

II. La empresa transportista inscrita en el registro que establezca el Reglamento cuando realice el traslado de las mercancías. Dicho registro podrá ser cancelado por la Secretaría, cuando con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación, las autoridades aduaneras detecten cualquier maniobra tendiente a eludir el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Independientemente de lo dispuesto en este artículo, el agente aduanal que promueva el despacho tendrá la responsabilidad prevista en esta Ley, por las irregularidades que se deriven de la formulación del pedimento y que se detecten durante el despacho en la aduana de entrada.

Según lo establecido en el artículo 134 de la Ley aduanera el tránsito internacional por territorio extranjero deberá promoverse por conducto de agente o apoderado aduanal.

3.3.5. Régimen Aduanero de Elaboración, Transformación o Reparación en recinto fiscalizado

Este régimen se encuentra regulado en el artículo 135 de la Ley Aduanera.

Este artículo establece que este régimen de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado consiste en la introducción de mercancías extranjeras o nacionales, a dichos recintos para su elaboración, transformación o reparación, para ser retornadas al extranjero o para ser exportadas, respectivamente.

La introducción de mercancías extranjeras bajo este régimen se sujetará al pago del impuesto general de importación en los casos previstos en el artículo 63-A de la Ley Aduanera y de las cuotas compensatorias aplicables a este régimen. El impuesto general de importación se deberá determinar al destinar las mercancías a este régimen.

En ningún caso podrán retirarse del recinto fiscalizado las mercancías destinadas a este régimen, si no es para su retorno al extranjero o exportación.

Las autoridades aduaneras podrán autorizar que dentro de los recintos fiscalizados, las mercancías en ellos almacenadas puedan ser objeto de elaboración, transformación o reparación en los términos de este artículo.

Las mercancías nacionales se considerarán exportadas para los efectos legales correspondientes, al momento de ser destinadas al régimen previsto en este artículo.

Las mermas resultantes de los procesos de elaboración, transformación o reparación no causarán el impuesto general de importación. Los desperdicios no retornados no causarán el citado impuesto siempre que se demuestre que han sido destruidos cumpliendo con las disposiciones de control que para tales efectos establezca el Reglamento.

Cuando se retornen al extranjero los productos resultantes de los procesos de elaboración, transformación o reparación, en los casos previstos en el artículo 63-A de esta Ley, se pagará el impuesto general de importación.

Por los faltantes de las mercancías destinadas al régimen previsto en este artículo, se causarán los impuestos al comercio exterior que correspondan.

Podrán introducirse al país a través del régimen previsto en este artículo, la maquinaria y el equipo que se requiera para la elaboración, transformación o reparación de mercancías en recinto fiscalizado, siempre que se pague el impuesto general de importación y se cumplan las regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables a este régimen.

3.3.6. Régimen Aduanero de recinto fiscalizado estratégico

Este régimen está regulado en los artículos 135-A al 135-D de la Ley Aduanera.

El artículo 135-A establece que las personas que tengan el uso o goce de inmuebles ubicados dentro del recinto fiscalizado estratégico habilitado en los términos del artículo 14-D de esta Ley, podrán solicitar la autorización para destinar mercancías al régimen de recinto fiscalizado estratégico. No podrán obtener la autorización a que se refiere este artículo, las personas que cuenten con la autorización para administrar el recinto fiscalizado estratégico. Para que proceda la autorización a que se refiere este artículo, se deberá acreditar ser persona moral constituida de conformidad con las leyes mexicanas, su solvencia económica, su capacidad técnica, administrativa y financiera, así como la de sus accionistas, estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones

fiscales, y cumplir con los requisitos que señale el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas.

La autorización se podrá otorgar 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 últimos dos años de la autorización y se sigan cumpliendo los requisitos previstos para su otorgamiento, así como de las obligaciones derivadas de la misma. En ningún caso, el plazo original de vigencia o de la prórroga de la autorización será mayor a aquél por el que el autorizado tenga el legal uso o goce del inmueble.

Las personas que obtengan la autorización a que se refiere este artículo, deberán adoptar las medidas necesarias y cumplir con los lineamientos que determine el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas, para el control, vigilancia y seguridad del recinto fiscalizado y de las mercancías de comercio exterior y deberán contar con los sistemas que permitan el enlace y la transmisión automatizada de la información relativa a las mercancías. La transmisión de la información se deberá efectuar en los términos que señale el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas.

El artículo 135-B nos indica que este régimen consiste en la introducción, por tiempo limitado, de mercancías extranjeras, nacionales o nacionalizadas, a los recintos fiscalizados estratégicos, para ser objeto de manejo, almacenaje, custodia, exhibición, venta, distribución, elaboración, transformación o reparación.

El artículo 135-D establece que las mercancías que se introduzcan al régimen de recinto fiscalizado estratégico podrán retirarse de dicho recinto para:

I. Importarse definitivamente, si son de procedencia extranjera.

II. Exportarse definitivamente, si son de procedencia nacional.

III. Retornarse al extranjero las de esa procedencia o reincorporarse al mercado las de origen nacional, cuando los beneficiarios se desistan de este régimen.

IV. Importarse temporalmente por maquiladoras o por empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía.

V. Destinarse al régimen de depósito fiscal.

3.4. Clasificación del Despacho Aduanero de Mercancías

Para fines prácticos, podemos clasificar al despacho aduanero de mercancías de la siguiente forma:

- a) De importación.
- b) De exportación.

El primero que se utiliza para la entrada de mercancías al territorio nacional, y el segundo para la salida de mercancías del territorio nacional con destino a otros países.

3.5. Etapas del Despacho Aduanero de Mercancías

Como etapas fundamentales del Despacho Aduanero de Mercancías tenemos cinco:

1. Requisitos o actos que se deben satisfacer a priori al Despacho Aduanero de Mercancías.
2. Declaración Aduanera (Pedimento).
3. Reconocimiento Aduanero.
4. Retiro de las Mercancías.
5. Conclusión del Despacho Aduanero de Mercancías.

3.6. Requisitos que se deben satisfacer a priori al Despacho Aduanero de Mercancías

Los actos previos (requisitos y formalidades) que se deben cumplir para que se pueda iniciar el despacho en la Aduana son:

- 1.- Inscripción en el Padrón de Importadores.
- 2.- Inscripción en el Padrón de Sectores Específicos (si se requiere).
- 3.- Entregar al agente aduanal la carta de encomienda.
- 4.- Efectuar el pago de las contribuciones.
- 5.- Determinación del régimen a que se someterán las mercancías.
- 6.- Cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias.

El maestro Pedro Trejo establece que “existen actos previos derivados, ya que son consecuencia de los primeros y que también se infieren indirectamente de la legislación aduanera, por ejemplo: De la obligación de utilizar el formato del pedimento o documento autorizado se desprende la obligación de llenar el mismo y validarlo en los prevalidadores del SAAI.

...

La prevalidación de los pedimentos, es un acto previo al despacho y se caracteriza por la transferencia electrónica de datos contenidos en los pedimentos mediante archivos de información en una base de datos de los agentes aduanales u otros autorizados registrados ante la SHCP, mismo que deberán ser validados por la aduana a efecto de proceder en la obtención de la Firma Electrónica Avanzada e impresión del documento aduanero respectivo”³.

Como se estableció anteriormente, estas mercancías podrán ser sometidas a cualquier régimen aduanero de conformidad con el artículo 90 de la Ley Aduanera.

Ahora analizaremos cada uno de los actos previos antes numerados:

- 1.- Inscripción en el Padrón de Importadores

³ Idem., pág. 200.

Se encuentra regulada en el Reglamento de la Ley Aduanera, el artículo 71 establece que podrán inscribirse en el padrón de importadores, los contribuyentes que se encuentren dentro de los siguientes supuestos: 1. Los que tributen bajo el régimen general de la Ley del Impuesto Sobre la Renta; 2. Los que efectúen importaciones al amparo de los decretos que dicte el Ejecutivo Federal, por los que se establece el esquema arancelario de transición al régimen comercial general del país, de región o franja fronteriza; 3. Los dedicados exclusivamente a actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras, silvícolas y de autotransporte terrestre de carga o pasajeros que, por disposición de la Ley del Impuesto sobre la Renta, estén obligados a tributar conforme al régimen simplificado y sus ingresos en el ejercicio inmediato anterior hubieran excedido de \$500,000.00; y, 4. Las personas morales no contribuyentes.

Esta inscripción es un requisito indispensable que se debe cumplir antes de que cualquier importador pretenda introducir cualquier mercancía dentro del país.

2.- Inscripción en el Padrón de Sectores Específicos

Igualmente se encuentra regulada en el Reglamento de la Ley aduanera y están obligados los importadores que pretendan introducir mercancías que se encuentran descritas en las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.

Al igual que el padrón anterior, los importadores necesitan esta inscripción si desean introducir bienes que se consideran “sensibles” para el mercado mexicano y que los productos sujetos a este padrón estén descritos en la legislación.

3.- Entregar al agente aduanal la carta de encomienda.

La carta de encomienda es: “el documento mediante el cual el importador o exportador confiere el encargo a los agentes aduanales para que actúen como sus consignatarios o mandatarios y puedan realizar éstos sus operaciones de comercio exterior ante las aduanas y autoridades aduaneras del país, quedando registrado electrónicamente el encargo conferido en el SAAI M3, la base legal de este documento lo encontramos en el

artículo 53 fracción III de la Ley Aduanera y en la Regla 2.6.17. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior”⁴.

Esta carta también deberá ser entregada al Agente Aduanal a fin de los agentes aduanales actúen a nombre y representación del importador o exportador en calidad de mandatario.

4.- Efectuar el pago de las contribuciones.

Cuando se introduzcan o se extraigan mercancías del o al territorio nacional es necesario pagar las contribuciones que establezca la legislación aduanal correspondiente, en concreto, la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación.

5.- Determinación del régimen a que se someterán las mercancías.

En este trabajo se han desarrollado todos los regímenes a los que las mercancías pueden ser sometidas de acuerdo a la Legislación Aduanera Mexicana.

6.- Cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias.

Toda importación y exportación debe cumplir con las regulaciones y restricciones no arancelarias, dependiendo de la mercancía, gran parte de estas regulaciones y restricciones se encuentran regulados en la Ley de Comercio Exterior.

El maestro Andrés Rohde nos presenta el siguiente cuadro con una clasificación de las regulaciones y restricciones arancelarias y no arancelarias⁵:

“Cuadro 1. Barreras Arancelarias y No Arancelarias al Comercio Exterior.

- Barreras Arancelarias

⁴ Idem, pág. 202.

⁵ Rohde Ponce Andrés. *Derecho Aduanero Mexicano*. Op cit., pág. 281.

- a) Los aranceles a las importaciones y exportaciones.
 - b) El tipo de cambio.
- Barreras No Arancelarias.
 - 1. Las Barreras Paraarancelarias.
 - a) Los ajustes tributarios en frontera.
 - b) Las sobretasas.
 - c) Los derechos consulares.
 - d) Los métodos de aforo aduanero.
 - e) Los precios oficiales de importación.
 - f) Los aranceles específicos.
 - g) El Depósito previo.
 - h) El manejo del tipo de cambio.
 - i) Las restricciones para combatir prácticas desleales.
 - 2. Las Barreras Cuantitativas.
 - a) Las prohibiciones.
 - b) El embargo.
 - c) La salvaguarda.
 - d) Las limitaciones o restricciones voluntarias.
 - e) Las cuotas, cupos o contingentes.
 - f) Los permisos o licencias previas.
 - g) El control de cambios.
 - h) Los requisitos de desempeño.
 - i) Las compras de Sector Público.
 - 3. Las Barreras Cualitativas.
 - a) Los permisos para proteger la paz y seguridad pública.
 - b) Los permisos para proteger la salud humana.
 - c) Las autorizaciones para proteger la sanidad animal y vegetal.

- d) Las autorizaciones para proteger la ecología y los recursos nacionales.
- e) Las autorizaciones para proteger la cultura nacional.
- f) Los requisitos de etiquetado, marcado e información comercial y las Normas Obligatorias Mexicanas.
- g) El canal oficial de comercialización.
- h) Las medidas en materia de propiedad intelectual.
- i) El mercado de origen.
- j) Los padrones de importaciones.
- k) Los requerimientos de documentación”.

Este cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias es necesario para la importación y exportación de los diferentes bienes que se encuentran sujetos de acuerdo a la legislación.

3.7. Declaración Aduanera (Pedimento).

El Maestro Pedro Trejo nos indica que:“La declaración aduanera de las mercancías y las operaciones de comercio exterior en México se encuentran íntimamente ligadas al SAAI (Sistema Automatizado Aduanero Integral) en buena medida al SICEX (Sistema Integral de Comercio Exterior, de la Secretaría de Economía). Respecto del SAAI, toda operación de Comercio Exterior es registrada en el mismo, de lo cual resultan dos aspectos, uno positivo y otro negativo: el primero implica que mediante dicho sistema, la SHCP tiene un estricto control de las operaciones de importación y de exportación, ya que además el mismo se encuentra ligado con Bancos, almacenes, agentes aduanales, recintos fiscales, Secretaría de Economía, Banco de México, etc.; el segundo, consecuencia del anterior, implica que dicho sistema limita el establecimiento de nuevos esquemas más modernos y simplificados de declaración aduanera, por ejemplo, mediante el envío de pedimentos por Internet o mediante avisos electrónicos de empresas certificadas o confiables, ya que necesariamente éstas actualmente tiene que utilizar los servicios de agentes o apoderados aduanales, para controlar en el punto de entrada o salida del país, las mercancías, cuando pudiera ser mediante control de

inventarios en línea con sistemas o bases alternas, permitiendo una entrada más ágil de las mercancías en los puestos fronterizos”⁶.

Comentado lo anterior, es necesario establecer que para realizar la importación o exportación de mercancías es necesario presentar ante la Aduana mexicana el pedimento correspondiente mediante un agente o apoderado aduanal.

El artículo 36 de la Ley Aduanera establece que quienes importen o exporten mercancías están obligados a presentar ante la aduana, por conducto de agente o apoderado aduanal, un pedimento en la forma oficial aprobada por la Secretaría.

Por su parte el artículo 81 de esta misma Ley nos refiere los elementos que deben contener estas formas oficiales de la siguiente forma: “Los agentes o apoderados aduanales determinarán en cantidad líquida por cuenta de los importadores y exportadores las contribuciones y, en su caso, las cuotas compensatorias, para lo cual manifestarán en la forma oficial aprobada por la Secretaría, bajo protesta de decir verdad:

I. La descripción de las mercancías y su origen.

II. El valor en aduana de las mercancías, así como el método de valoración utilizado y, en su caso, la existencia de vinculaciones a que se refiere el artículo 68 de esta Ley en el caso de importación, o el valor comercial tratándose de exportación.

III. La clasificación arancelaria que les corresponda.

IV. El monto de las contribuciones causadas con motivo de la importación o exportación y, en su caso, las cuotas compensatorias”.

El artículo 37 de la Ley Aduanera establece lo referente al pedimento consolidado que ampare diversas operaciones de un solo exportador.

⁶ Trejo Vargas, Pedro. *El Sistema Aduanero de México. Práctica de las Importaciones y Exportaciones*. Op. cit. pág. 204.

Este pedimento debe ser llenado en el formato autorizado por la Autoridad y que debe de cumplir con los elementos anteriormente descritos.

3.7.1 Documentos que se deben acompañar al Pedimento.

El artículo 36 de la Ley Aduanera nos indica los documentos que se deben acompañar, de la siguiente manera:

1. En importación:

a) La factura comercial que reúna los requisitos y datos que mediante reglas establezca la Secretaría, cuando el valor en aduana de las mercancías se determine conforme al valor de transacción y el valor de dichas mercancías exceda de la cantidad que establezcan dichas reglas.

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

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

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

e) El documento en el que conste la garantía 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 mediante reglas, tratándose del despacho de mercancías a granel en aduanas de tráfico marítimo, en los casos que establezca el Reglamento.

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

2. En exportación:

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

b) Los documentos que comprueben el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación, que se hubieran expedido de acuerdo con la Ley de Comercio Exterior, siempre que las mismas se publiquen en el Diario Oficial de la Federación y se identifiquen en términos de la fracción arancelaria y de la nomenclatura que les corresponda conforme a la tarifa de la Ley del Impuesto General de Exportación.

3.7.2 Rectificación del Pedimento

El artículo 89 de la Ley Aduanera establece que los datos contenidos en el pedimento son definitivos y sólo podrán modificarse mediante la rectificación a dicho pedimento y que los contribuyentes podrán rectificar los datos contenidos en el pedimento el número de veces que sea necesario, siempre que lo realicen antes de activar el mecanismo de selección automatizado.

Ahora bien, si el mecanismo de selección automatizado ya fue activado, se podrá efectuar la rectificación de los datos declarados en el pedimento hasta en dos ocasiones, cuando de dicha rectificación se origine un saldo a favor o bien no exista saldo alguno, o el número de veces que sea necesario cuando existan contribuciones a pagar, siempre que en cualquiera de estos supuestos no se modifique alguno de los conceptos siguientes: 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 y demás características de las mercancías que permitan su clasificación arancelaria; 3. Los datos que permitan la identificación de las mercancías, en su caso; 4. Los datos que determinen el origen de las mercancías; 5. El registro federal de contribuyentes del importador o exportador; 6. El régimen aduanero al que se destinen las mercancías, salvo que esta Ley permita expresamente su cambio; y, 6. El número de candados oficiales utilizados en los vehículos o medios de transporte que contengan las mercancías cuyo despacho se promueva.

El Maestro Eugenio Leyva hace una crítica severa a este artículo diciendo: “Aunque este dispositivo se reconoce el derecho de los particulares para rectificar sus pedimentos, es evidente que el propio legislador hizo prácticamente nugatorio este beneficio al restringir al máximo los aspectos que se pueden modificar a los pedimentos, pues al hacer alusión a una extensa relación de aspectos que no se pueden corregir, es evidente que se deja a los particulares en absoluto estado de indefensión, en virtud de que muy poco o prácticamente nada pueden hacer estos últimos, en el caso de errores o equívocos para rectificar o corregir esas irregularidades”⁷.

3.7.3. Sistema de Automatización Aduanera Integral (SAAI).

En el portal de BANCOMEX (Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C.), se encuentra una definición y los objetivos del SAAI en una presentación del Lic. Jesús Verduzco De la Peña: “El SAAI es un sistema automatizado de apoyo en las funciones sustantivas de las aduanas del país y sus objetivos son:

- El respaldo en tiempo real del despacho aduanero de mercancías.
- La validación normativa de los pedimentos de importación y exportación.
- La captación de la información confiable y oportuna de operaciones aduaneras y su empleo para la integración estadística”⁸.

⁷ Leyva García, Eugenio. *IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES. TRATAMIENTO JURÍDICO 2004*, Editorial ISEF, segunda edición, México 2004, pág. 118.

⁸ <http://www.bancomext.com/Bancomext/aplicaciones/directivos/documentos/PoliticaAduanera.pdf>

También podemos decir que “es un sistema de cómputo diseñado bajo los estándares establecidos por la SHCP para la elaboración y validación de pedimentos de importación, exportación, embarque parcial (Parte II), complementarios, consolidados, transito, rectificaciones y extracción entre otros, bajo el esquema SAAI M3 (Sistema de Automatización Aduanera Integral), el cual permite a los agentes y apoderados aduanales cumplir con todos los lineamientos establecidos para el despacho de las mercancías”⁹.

Este sistema ha permitido a la Autoridad consolidar toda la información en un solo sistema, que en cierta medida es confiable, y que permite que las operaciones sean más ágiles utilizando la tecnología y estar a la vanguardia.

3.8. Reconocimiento Aduanero

La legislación mexicana regula dos reconocimientos aduaneros, el Primer Reconocimiento Aduanero y el Segundo Reconocimiento Aduanero.

El Maestro Pedro Trejo señala que “El reconocimiento aduanero de las mercancías en el sistema aduanero de México, 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”¹⁰.

Este reconocimiento aduanero es efectuado en primer lugar por la Autoridad, y en segundo lugar por empresas concesionadas para reforzar la fiscalización de las mercancías.

⁹ <http://www.sdinet.com.mx/sdi1220.html>

¹⁰ Trejo Vargas, Pedro. *El Sistema Aduanero de México. Práctica de las Importaciones y Exportaciones*. Op. cit. pág. 212.

3.8.2. Primer Reconocimiento Aduanero

La Ley Aduanera en su artículo 43 establece que una vez elaborado el pedimento y efectuado el pago de las contribuciones y cuotas compensatorias determinadas por el interesado, se presentarán las mercancías con el pedimento ante la autoridad aduanera y se activará el mecanismo de selección automatizado que determinará si debe practicarse el reconocimiento aduanero de las mismas. En caso afirmativo, la autoridad aduanera efectuará el reconocimiento ante quien presente las mercancías en el recinto fiscal.

Como se estableció, este primer reconocimiento es efectuado por el personal de la propia aduana, con el objetivo de revisión de la mercancía y documentación, a fin de que los importadores y exportadores hayan declarado de una manera correcta, y que se hayan pagado las contribuciones adecuadamente.

3.8.2. Segundo Reconocimiento Aduanero

Continúa el artículo 43 de la Ley Aduanera estableciendo que una vez concluido el reconocimiento, se deberá activar nuevamente el mecanismo de selección automatizado, que determinará si las mercancías se sujetarán a un segundo reconocimiento.

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.

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.

Tratándose de la exportación de mercancías por aduanas de tráfico marítimo, no será necesario presentar las mercancías 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.

De acuerdo al último párrafo de este artículo, 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.

Este reconocimiento aduanero es efectuado por empresas a las cuales se les ha concesionado esta función, con el fin de reforzar la fiscalización de las mercancías y de la documentación.

3.9. Retiro de las Mercancías

El retiro de las mercancías es propiamente la salida de las mismas de la aduana, ya sea porque el mecanismo de selección automatizado determinó que no se practique el reconocimiento aduanero o porque en el primer y segundo reconocimiento aduanero no se detectaron irregularidades.

3.10. Conclusión del Despacho Aduanero de Mercancías

El maestro Pedro Trejo establece que “Con el retiro de las mercancías del recinto fiscal o fiscalizado podría pensarse que, en todos los casos, concluye el despacho aduanero de las mercancías; sin embargo existen excepciones. El retiro de las mercancías si bien constituye el último paso de del despacho aduanero de mercancías, ello es válido únicamente: a) En las aduanas fronterizas para las mercancías cuyo destino sea la franja o región fronteriza, a diferencia de las destinadas al resto del territorio nacional y las que se sujeten a los regímenes de tránsito o de depósito fiscal; b) Para las aduanas marítimas y c) Para las aduanas interiores.

En el primer caso, de conformidad con la regla 2.10.1. de las RGMCE se considera que el despacho queda concluido en el momento en el que la mercancía se introduzca al resto de territorio nacional, siempre que la importación de la misma sea destinada al interior del país y el trámite se efectúe ante una aduana fronteriza. Para tal efecto, el vehículo deberá ser presentado ante cualquier sección aduanera o punto de revisión o garitas que se encuentren dentro de la circunscripción de la aduana en la que se inició el trámite y no podrá internarse por aduana distinta, excepto cuando exista enlace electrónico, entre la aduana donde se despachen las mercancías y el punto de revisión para su internación, sin importar que se trate de otras aduanas. Cabe señalar que las mencionadas garitas tiene como propósito, la inspección de las mercancías procedentes de la franja o región fronteriza al resto del territorio nacional y se encuentren listadas en el Anexo 25 de las RGMCE.

Tratándose de los regímenes de tránsito, se da que las mercancías todavía no se encuentran en plena disposición de los contribuyentes interesados, por lo que tampoco entran de lleno a la actividad económica nacional, si no hasta que el tránsito es concluido en su totalidad y la mercancía es destinada a un régimen de importación y es despachada completamente. En el caso del depósito fiscal, el despacho concluye hasta que la mercancía es extraída del almacén para entrar a la actividad económica nacional, entendiéndose por esto no sólo que la mercancía puede ser transferida o enajenada, si no que puede ser sujeta de actos de dominio total; este mismo principio, se puede aplicar al régimen de recinto fiscalizado estratégico”¹¹.

¹¹ Idem, págs. 216 y 217.

Como lo establece el maestro en el comentario anterior, existen casos en que hay necesidad de realizar ciertas cosas para que el despacho de mercancías concluya, y que están establecidas en la legislación aduanera.

3.11. Problemática Actual del Despacho de Mercancías

Los esfuerzos realizados por la autoridad aduanera han alcanzado importantes logros, sin embargo, aún los procedimientos en materia de comercio exterior tienen aspectos que pueden ser materia de simplificación y modernización. Uno de los principales aspectos a mejorar se relacionan con la falta de asesoría y la complejidad del sistema. Estos factores repercuten en el interés de los usuarios, especialmente las pequeñas y medianas empresas.

En México, se tramitan alrededor de 7,000,000 a 8,000,000 de pedimentos (importación y exportación) a través de sus aduanas¹², siendo México el décimo exportador mundial y el octavo importador mundial según la OCDE¹³, el primer exportador de América Latina y el segundo socio comercial de Estados Unidos de América según BANCOMEXT¹⁴.

Es necesario señalar que para llevar un procedimiento de importación o exportación conforme con la normativa actual, se requiere una asesoría de profesionales en materia de comercio exterior. Conforme a la ley aplicable, esta asesoría es brindada por los agentes aduanales¹⁵ quienes cobran honorarios variados por sus servicios, aunado al pago de aranceles e impuestos domésticos, como es el caso del Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), en algunos productos; y flete, almacenaje y custodia, etc.

Entre los problemas que podemos encontrar dentro del procedimiento tenemos identificados los siguientes:

¹² Información obtenida del Servicio de Administración Tributaria, mediante el Sistema de Solicitudes de Información (SISI), www.sisi.gob.mx.

¹³ En: <http://www.ocdemexico.org.mx>

¹⁴ En: <http://www.bancomext.gob.mx>

¹⁵ Artículo 36 de la Ley Aduanera.

1. Innecesaria existencia de dos padrones para identificar a los comerciantes dedicados a la importación y centralización de trámites.

Por regla general, la legislación de Comercio Exterior en México exige que todo comerciante que requiera importar productos deba inscribirse en el Padrón de Importación General¹⁶. Adicionalmente y para el caso de algunos productos, el importador requerirá contar con el Padrón de Importación Sectorial. Por ejemplo, se requerirá padrón de importación sectorial para productos tales como: 1. Carne y despojos de cerdo; 2. Carnes, despojos comestibles y huevo de aves; 3. Frutícola; 4. Cerveza; 5. Vinos y Licores; 6. Cigarros; 7. Productos químicos; 8. Productos para el aseo del hogar; 9. Hulero; 10. Lápices; 11. Madera; 12. Pañales; 13. Textil; 14. Accesorios para la industria del vestido, molestas, zapatos y otros; 15. Calzado; 16. Acero; 17. Herramientas; 18. Cerraduras, candados y herrajes; 19. Electrónicos; 20. Industria automotriz; 21. Bicicletas; 22. Juguetes; 23. Encendedores; 24. Animales, carne y despojos comestibles de ovinos y caprinos; 25. Carne y despojos de bovino; 26. Artículos escolares y de escritorio; 27. Papel y cartón; 28. Café; 29. Papa; 30. Aceites de petróleo y minerales bituminosos; 31. Cemento; 32. Motocicletas; 33. Lácteos; y 34. Alcohol, alcohol desnaturizado y mieles incristalizables¹⁷.

El padrón de importación es un número de registro que identificará a los importadores en el ejercicio de sus actividades. La inscripción en el padrón de importación general, así como en el padrón de importación sectorial debe efectuarse ante la Administración General de Aduanas (AGA) del Servicio de Administración Tributaria (SAT), requiriéndose la presentación de requisitos similares para ambos trámites. Conforme a la información proporcionada por el SAT, la existencia de este padrón sectorial tiene por objeto otorgar autorización para la importación de la mercancía contenida en estos sectores específicos¹⁸.

La simplificación del procedimiento aduanero, es indispensable para ofrecer un servicio oportuno y ágil a los usuarios de comercio exterior. Las principales barreras

¹⁶ La Ley establece ciertas excepciones que aplican a determinados supuestos tales como la importación de mercancías hasta por US \$ 300 en franquicia (regla 2.72 de las Reglas de Carácter General en materia de Comercio Exterior, y US \$ 1000.00, pagando una tasa general (regla 2.7.2 de las Reglas de Carácter General en materia de Comercio Exterior).

¹⁷ La lista de productos se encuentra establecida por el Anexo 10 de las Reglas Generales en materia de Comercio Exterior.

¹⁸ En: http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/A_Padrones.htm

que actualmente encontramos reguladas en la legislación aduanera son principalmente obligaciones que el usuario debe cumplir previamente a la presentación de la mercancía ante la autoridad aduanera.

Así, por ejemplo, la inscripción de un importador en el padrón de importación general puede tomar de 9 días hábiles hasta 1 mes, según información obtenida de Agentes Aduanales y usuarios del sistema. Si bien y conforme a la regulación aplicable, el trámite debería concluirse en un plazo de 9 días, existe demora de la autoridad en algunos casos, dependiendo del tipo de contribuyente (persona moral o persona física), su actividad en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC), el lugar de domicilio del importador. Si bien, el trámite parecería a todas luces sencillo, la información requerida resulta compleja para el importador, viéndose éstos obligados a recurrir a agentes aduanales o cámaras de comercio para obtener asesoría en el procedimiento de obtención de los padrones. En el caso de los agentes aduanales, el costo de gestoría por la inscripción a cada padrón (general y/o sectorial) puede costar hasta \$4000.00 más el Impuesto al Valor Agregado (IVA)¹⁹.

Por otro lado, la inscripción en el padrón de importación sectorial puede tomar, según información de Agentes Aduanales y de usuarios, de 1 a 3 meses, requiriéndose una inscripción por cada sector (acero, madera, juguetes, calzado, etc.). Conforme a la regulación aplicable, esta inscripción debería obtenerse en un plazo de 30 días hábiles. Adicionalmente, en caso de que el importador requiera una cuarta inscripción a un cuarto sector, requerirá contar con una certificación de una Cámara de Comercio. Esta certificación avalará que la empresa existe y que es viable para importar los productos de ese sector en específico. Esta certificación generalmente será otorgada por las Cámaras de Comercio a favor de sus agremiados, generando así que el importador interesado en un cuarto padrón de importación sectorial deba en primer lugar agremiarse a cualquiera de las cámaras, asumiendo el costo que ello involucre a fin de conseguir la obtención de un requerimiento de la Autoridad.

¹⁹ Información obtenida mediante llamadas realizadas a Agencias Aduanales del Distrito Federal y de Tijuana, Baja California.

La complejidad involucrada en la inscripción al padrón de importación general y al padrón de importación sectorial, así como la falta de orientación de la autoridad, ha ocasionado no sólo que se genere un mercado de servicios de gestoría sino además un mercado de “arrendamiento o préstamo” de padrones sectoriales. En llamadas realizadas a Agencias Aduanales, encontramos que algunas de ellas ofrecen este último servicio siendo el costo del “préstamo”, aproximadamente un 7% del valor de las mercancías en el caso del padrón general de importación y 9% en el caso del padrón sectorial.

En la ciudad de Tijuana, Baja California, el Presidente de la Asociación de Agentes Aduanales de Tijuana y Tecate, y el Director de Comercio Exterior de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Tijuana²⁰, consideran que el problema de la inscripción a los padrones de importación, es la centralización del trámite, pues la referida inscripción debe ser autorizada por las oficinas del Servicio de Administración Tributaria (SAT) en la ciudad de México, por lo cual consideran recomendable la contratación de un despacho en la ciudad de México para llevar cabo el trámite (en el caso de los Agentes Aduanales), o el envío de la documentación a las oficinas de la CONCANACO (Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo) en la ciudad de México, para que ellos, a su vez envíen la documentación a las oficinas del SAT en el Distrito Federal y puedan dar continuidad en el trámite. Ello genera sin lugar a dudas un sobre costo para el importador, pues en Tijuana, existen oficinas del Servicio de Administración Tributaria, sin embargo, estas oficinas no tienen las facultades para completar el trámite.

La autoridad ha tratado de combatir la centralización con la opción para las personas físicas (siempre y cuando el contribuyente cuente con firma electrónica avanzada), de obtener la inscripción vía Internet. Sin embargo, este servicio no está disponible para personas morales (aunque cuenten con el requisito de tener firma electrónica avanzada) ni para personas físicas que no cuenten con firma electrónica avanzada. Por lo tanto, si bien el uso de la firma electrónica avanzada constituye una mejora en el sistema, es necesario ampliar este beneficio para todo tipo de personas (física o

²⁰ Reuniones sostenidas el 11 y 12 de mayo de 2006 respectivamente.

morales), pues en el estado actual en que se encuentra el trámite, las personas morales (aunque cuenten con firma electrónica avanzada) y las personas físicas que no cuenten con firma electrónica avanzada, se requerirá enviar la documentación por mensajería a la ciudad de México, a pesar de la existencia de oficinas del SAT en una entidad federativa distinta al Distrito Federal.

De esta forma, los padrones, en especial el sectorial, se convierten más que un control aduanero, en una barrera para la facilitación al comercio exterior, toda vez, que de acuerdo lo dispuesto por el capítulo 2.2 de las Reglas Generales en Materia de Comercio Exterior, deben ser cumplidas diversas formalidades que en su caso fueron cumplidas desde la inscripción de los contribuyentes al Registro Federal de Contribuyentes (RFC) ante el mismo Servicio de Administración Tributaria (como es el caso la presentación del acta constitutiva, poder notarial para acreditar personalidad (en caso de personas morales); y copia del identificación oficial (personas físicas)); duplicándose los trámites, ocasionando incluso un mayor costo para las empresas y acceso a diferentes ventanillas para obtener la autorización por parte del estado para llevar a cabo la importación de mercancías.

La autoridad aduanera debe brindar un servicio ágil y oportuno que permita a los usuarios desarrollar la fase inicial del despacho aduanero sin tantas trabas. Si bien es cierto, el padrón de importadores general y el padrón de importadores sectorial representan dos accesos de información, no es necesaria la existencia de dos padrones que llevan cabo prácticamente la misma función, en virtud de que los datos del importador se encuentran registrados desde la inscripción al padrón general de importación, sin necesidad de existir un padrón sectorial de importación, que en la práctica tienen la misma función.

De igual forma, el artículo 43 de la Ley Aduanera, establece que el mecanismo de selección automatizado es el sistema que establecerá el resultado de la activación del mismo, por lo que a través de dicho sistema, es posible que se utilice un sistema de riesgo para establecer los parámetros a revisar durante un procedimiento de importación²¹, generando con esto un mejor control sobre las mercancías que deben

²¹ Reuniones con los Agentes Aduanales Lic. Luis Ugarte y Lic. Carlos Giraud del Distrito Federal; y C.P. Rigoberto Rodríguez Fuentes, C.P. Hugo Acosta y Lic. Claudia J. Rojas Palacios (Tijuana).

ser revisadas, facilitando su despacho aduanero, exentando a otras que no representan un mayor riesgo y agilizando los tiempos que se desarrollan para ingresar las mercancías al territorio nacional.

Es necesario, desarrollar un punto medio a través del cual puedan agilizarse los trámites de comercio exterior con un control prudente de revisión de las mercancías.

2. Duplicidad de reconocimiento aduanero que no cumplen el propósito fiscalizador.

El tiempo máximo para la práctica del reconocimiento aduanero es de tres horas de acuerdo al Manual de Operación Aduanera y en concordancia con lo dispuesto por el artículo 43 de la Ley Aduanera. Durante el reconocimiento aduanero, las mercancías serán sometidas al Sistema Automatizado. El Sistema Automatizado utiliza un semáforo que determina si la mercancía deberá pasar por verificación conocida como “reconocimiento aduanero” o podrá salir de aduanas sin revisión alguna (desaduanamiento). En las Aduanas de México, el sistema automatizado determinará además si la mercancía deberá someterse a un segundo reconocimiento. Este segundo reconocimiento está otorgado en concesión a empresas particulares en cada una de las Aduanas de México.

Una vez que la mercancía llega al módulo de importación, el pedimento será recibido por el personal de Aduanas. El pedimento será ingresado al sistema y el sistema determinará las verificaciones que correspondan²². El sistema automatizado determinará en esta primera revisión de documentación, las fórmulas que aplicarán para la verificación de mercancía, pudiendo éstas ser:

- a) verde-verde: en este caso, la mercancía saldrá de aduanas sin revisión alguna.
- b) verde-rojo: en este caso, la mercancía no será revisada por el personal de Aduanas pero deberá pasar a un segundo reconocimiento por la empresa particular concesionada.
- c) rojo: en este caso, la mercancía será revisada por personal de Aduanas y, concluida dicha revisión pasará a una segunda revisión por la empresa particular concesionada.

²² Según información proporcionada por Aduanas, el sistema automatizado define la revisión que corresponda conforme se trate de mercancías sensibles, record de sanciones del agente aduanal, antecedentes del importador, regulación especial de la mercancía, entre otros.

Cuando el resultado sea verde-rojo o rojo, se deberá pasar al segundo reconocimiento que permita fortalecer el examen establecido en el primer reconocimiento, así como una auditoria a las actuaciones efectuadas por los verificadores que llevaron a cabo la revisión de las mercancías en el primer reconocimiento. En este sentido, el segundo reconocimiento genera un nuevo sometimiento de presentación de la mercancía cuando ésta ya ha sido sometida al primer reconocimiento. La mercancía debe someterse al segundo reconocimiento con el único objetivo de supervisar el primer reconocimiento. Desde el primer reconocimiento, se deberían detectar las posibles irregularidades que pudieran cometer los usuarios, y no depender de una segunda revisión posterior.

El pasado Administrador de la Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, Lic. Luis Ricaud Velasco, sostenía: “El segundo reconocimiento, en un principio fue exitoso, puesto que tenía la misión de vigilar y encontrar irregularidades que en el primer reconocimiento aduanero no se detectaban, fue concesionado a una empresa particular, en algunos casos por Aduana y por otros por Región; estas empresas solo puede revisar, pero no tiene todas las facultades que la Aduana; si en el Segundo Reconocimiento Aduanero se detectan irregularidades, la mercancía regresa al Primer Reconocimiento, y ahí es donde se inicia un PAMA o lo que proceda²³.” Sin embargo, según las conversaciones sostenidas con autoridades y agentes del sistema de comercio exterior, en algunos casos es posible encontrar irregularidades cometidas en esta segunda revisión.

En este sentido, este segundo reconocimiento no estaría cumpliendo su función fiscalizadora. La concesión otorgada a estas empresas de segundo reconocimiento genera además gastos a la Autoridad al tener que pagar a la empresa concesionada, y no utilizar esos recursos en el mejoramiento de la Aduana.

3. Como veremos más adelante en el siguiente capítulo, el plazo máximo establecido por Ley Aduanera para la resolución de un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera genera sobrecostos para el importador y/o exportador.

²³ Reunión sostenida el día 21 de febrero de 2006.

El procedimiento administrativo en materia aduanera (PAMA) representa una problemática sobretodo en la parte operativa del despacho aduanero.

El inicio de un PAMA puede involucrar el embargo de mercaderías. Si bien, en caso de embargo de mercaderías, existen posibilidades para liberar la misma, por ejemplo mediante la exhibición de garantías, en ocasiones poder liberar la mercancía demora varios días, y tratándose de mercancía perecedera o de fácil descomposición, o bien mercancía que es indispensable que arribe a su destino para llevar a cabo el ensamble de una línea de producción, la demora en la liberación de la mercancía aumenta en gran medida los costos sobre la mercancía final o al contrario el abaratamiento de su valor. Ello sin contar los gastos adicionales de transporte, carga y descarga de productos, entre otros que genera para el comerciante involucrado.

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 153 de la Ley Aduanera y a la información obtenida mediante el Sistema de Solicitudes de Información (SISI), la autoridad aduanera está obligada a resolver el procedimiento administrativo en un plazo que no exceda de cuatro meses contados a partir de la notificación del acta de inicio del procedimiento, de lo contrario las actuaciones quedarán sin efecto. Según la información del SISI, estos procedimientos estarían tardando un promedio de 3 meses en ser resueltos²⁴.

El procedimiento administrativo en materia aduanera es un procedimiento que debe desahogarse en forma ágil para generar una mayor confianza sobre las autoridades y facilitar la circulación de mercancía, por lo que se considera que este plazo debería reducirse. La ley establece que el particular cuenta con un plazo de 10 días para aportar las pruebas y alegatos que a su derecho convengan, por lo tanto la autoridad debiera emitir su resolución a mas tardar al día siguiente a la presentación de las pruebas, siendo que tiene a la vista las mercancías y las pruebas documentales para su valoración. Tomando en cuenta que en su caso debe efectuar compulsas ante terceros u otras autoridades, bien podría considerarse la reducción de los cuatro meses a un término de 1 mes, contado a partir de la recepción de pruebas y alegatos. Para ello, se debiera generar un esquema ágil de notificación a los interesados y

²⁴ Información obtenida del Sistema de Solicitudes de Información (SISI) del Servicio de Administración Tributaria.

modificarlo tanto en la Ley Aduanera como en el propio Código Fiscal de la Federación, haciendo la propuesta de que el día en que sea notificada la resolución el interesado deberá presentarse ante la aduana a recibir la notificación de la resolución respectiva, y en caso de no hacerlos la notificación se efectuaría mediante estrados electrónicos, si una vez pasados diez días de la notificación electrónica no se presenta la mercancía pasará a propiedad del fisco federal.

Esta situación ya ha sido identificada por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) que publicó en materia de sus avances y modificatorias al mes de marzo de 2006, lo siguiente: “Para el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA), cuando se allana el procedimiento, éste se resolverá en 72 horas, cuando hay pruebas y alegatos se resolverá hasta en dos meses. Para las notificaciones; el primer reconocimiento se notificará en 24 horas y el segundo reconocimiento dentro de las 72 horas²⁵”, con lo cual estaría reconociendo que el plazo de cuatro meses es excesivo.

4. Ampliar mecanismos especiales para pequeñas importaciones y exportaciones y generar el crecimiento del comercio exterior de México.

La legislación local mexicana y los tratados internacionales han establecido determinados beneficios para algunas las empresas (por ejemplo, las inscritas en el registro de empresas certificadas), fomentando el acceso de éstas a mercados internacionales, y otorgándoles facilidades en el despacho aduanero, como lo es el carril rápido en las Aduanas (fast track) y módulos exclusivos de revisión²⁶.

Si bien este registro de empresas certificadas constituye una alternativa que otorga la autoridad para facilitar operaciones de comercio exterior, simplificando los trámites

²⁵ http://www.cofemer.gob.mx/images/stories/PMR0506/avances_marzo_2006.pdf Conforme a la conversación telefónica sostenida con la Licenciada Perla Altamirano, Jefe del Departamento de Consultas de COFEMER, estas mejoras son recomendaciones de la Comisión, encontrándose pendiente su implementación.

²⁶ El registro para empresas certificadas opera para todas las personas morales que cumplan con los requisitos que para dicho efecto ha establecido la Administración General de Aduanas y que se encuentran en: http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico/A_ImpExp_Empresas_Certificadas.htm Entre estos requisitos se encuentran, contar con un volumen considerable de operaciones de importación en el semestre inmediato anterior por un valor en aduana no menor a \$300,000,000.00, el pago de derechos por inscripción y ser un usuario medianamente concurrente ante la autoridad aduanera.

aduaneros, este beneficio esta dirigido a grandes importaciones, debiendo incorporarse mecanismos que puedan ser utilizados cuando se trate de pequeños bloques de mercancía o mercancía de bajo costo. Los beneficios del registro de empresas certificadas se encuentran establecidos en el artículo 100-A de la Ley Aduanera, existiendo adicionalmente un procedimiento de revisión en origen normado en el artículo 100 del mismo ordenamiento legal. Las pequeñas importaciones y exportaciones se encuentran sometidas a los mismos requisitos que las importaciones de alto valor, contando además éstas últimas con beneficios determinados tal como el registro de empresas certificadas.

CAPÍTULO IV

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA

4.1. El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera en México

El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanero, mejor conocido como PAMA, se encuentra regulado en los artículos 150, 151, 152, 153, 154 y 155 de la Ley Aduanera.

Se define al PAMA como “el conjunto de actos previstos en la Ley Aduanera, ligados en forma sucesiva, con la finalidad de determinar las contribuciones omitidas y en su caso, imponer las sanciones que correspondan en materia de comercio exterior, respetando al particular su derecho de audiencia al considerarse las probanzas y argumentaciones que pretendan justificar la legalidad de sus actos”¹.

Para el maestro Arturo Hernández de la Cruz el Procedimiento Administrativo (PAMA) “es el conjunto de actos jurídicos que enlazados en una secuencia lógica permiten a la autoridad aduanera determinar si una mercancía de origen o de procedencia extranjera, se encuentra de manera legal en el país, o bien si su estancia en territorio nacional ha cubierto los requisitos y formalidades que exige la legislación aduanera que le es aplicable, lo anterior después de que el particular ha tenido la oportunidad de expresar en su favor los alegatos que ha juzgado pertinentes y presentar las pruebas correspondientes”².

La maestra Francisca Moyotl establece que en el Seminario “Facultades de comprobación en Materia Aduanera y medios de impugnación” organizado por la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana y el Instituto Interamericano de Fronteras Aduaneras se comentó la siguiente definición “es el conjunto de actos previsto en la ley, ligados en forma sucesiva con la finalidad de

¹ www.aduanas.sat.gob.mx/glosarioenmateriaaduanera

² Hernández de la Cruz, Arturo, *ESTUDIO PRÁCTICO DE LOS PAMAS.*, Editorial ISEF, México 2002 pág. 23

emitir una resolución definitiva de carácter administrativo por parte de la autoridad aduanera competente, ya sea condenatoria o absolutoria, respetándole al particular su garantía de audiencia al considerarle las probanzas y argumentaciones que pretendan justificar la legal estancia de las mercancías de procedencia extranjera en territorio nacional³”.

El PAMA “tiene como objetivo fundamental el revisar la documentación con la que se pretenda amparar a una mercancía de origen o procedencia extranjera para ejercer sobre los tenedores de la misma las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras, a fin de verificar o comprobar, que las mismas fueron ingresadas al país de manera legal, o bien que para su introducción al mismo se cumplieron con todos y cada uno de los requisitos y formalidades que establecen las diversas disposiciones que conforman nuestro derecho aduanero”⁴.

El Procedimiento Administrativo nace cuando la autoridad aduanera encuentra alguna irregularidad en la importación de mercancías al país cuando con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento, de la verificación de mercancías en transporte o por el ejercicio de las facultades de comprobación, embarguen precautoriamente mercancías tal y como se establece en el artículo 150 de la Ley Aduanera.

Podemos resumir que el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera es el conjunto de actos regulados por la Ley Aduanera, y que se lleva a cabo en el caso de que la Autoridad detecte irregularidades en la importación o exportación de los bienes.

4.2. Acuerdo de Inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera

Con esta Acta de Inicio la Autoridad empieza el procedimiento y esta acta debe contener distintos requisitos, que a continuación se comentan.

³ Moyotl Hernández, Francisca, *EL EMBARGO PRECAUTORIO EN MATERIA ADUANERA*. Editorial ISEF, México 2005, pág. 167.

⁴ Hernández de la Cruz, Arturo. *ESTUDIO PRÁCTICO DE LOS PAMAS*. Op. cit pág. 19.

En el artículo 150 de la Ley Aduanera se establecen los requisitos que deberá contener el Acta de Inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

El Maestro Pedro Trejo Vargas señala que “el acta de inicio de PAMA es el documento en el que se asientan en forma cronológica y circunstancial todos y cada uno de los hechos, omisiones y demás irregularidades conocidas y probadas como resultado de la verificación, teniendo las características siguientes:

- Carácter público.
- Valor probatorio pleno⁵”.

Requisitos del Acta de Inicio:

I. La identificación de la autoridad que practica la diligencia.

La identificación de la autoridad debe ser muy específica y deberá incluir los siguientes datos: “la fecha de expedición del oficio en donde conste la personalidad del funcionario o los funcionarios públicos que llevan a cabo la diligencia, el número del oficio que acredita tal personalidad, tal identificación debe asimismo incluir la filiación del funcionario así como su fotografía y firma⁶”.

II. Los hechos y circunstancias que motivan el inicio del procedimiento.

“Los cuales deben ser narrados en forma tal que expresen claramente tanto el tiempo en que sucedieron los hechos, el modo en que se encontró la autoridad aduanera para presumir actos irregulares y el lugar donde se dieron los hechos que motivaron el inicio del Procedimiento⁷”.

“Este desglose de hechos y circunstancias que motivaron el inicio del procedimiento debe de ser suficiente para que cualquier persona que lea el contenido del acta se de una

⁵ Trejo Vargas, Pedro. *El Sistema Aduanero de México. Práctica de las Importaciones y Exportaciones*. Op. cit., pág. 438.

⁶ Hernández de la Cruz, Arturo. *ESTUDIO PRÁCTICO DE LOS PAMAS*. Op. cit. 33

⁷ Idem. pág. 34

idea clara de cómo se sucedieron los hechos que encontró la autoridad aduanera que constituyen las irregularidades que motivaron el levantamiento del acta de inicio.⁸”

III. La descripción, naturaleza y demás características de las mercancías.

La mercancía, motivo del inicio del procedimiento administrativo, deberá identificarse y detallarse claramente.

La falta de este requisito algunas veces puede o no favorecer al particular, debido a que como no se tiene identificada su mercancía puede recibir una mercancía de mayor calidad a la que él tenía, o en su caso le pueden entregar una de menor calidad.

IV. La toma de muestra de las mercancías, en su caso, y otros elementos probatorios necesarios para dictar la resolución correspondiente.

Cuando no se logra identificar la mercancía, la autoridad deberá tomar muestras de las mismas siguiendo el siguiente procedimiento:

“Primeramente se tomarán las muestras por triplicado, a menos que lo anterior no sea posible en virtud de la naturaleza de las mercancías, por el volumen de la mercancía de donde se obtenga la muestra e incluso por el valor de la misma. Estas muestras se repartirán de la siguiente manera: un tanto será para la autoridad aduanera que deba de practicarle un análisis ya sea de tipo físico o químico para llegar a determinar la naturaleza de la misma, otro tanto será para la autoridad que haya tomado la muestra quien la tendrá en custodia hasta que se dictamine por parte de la autoridad competente, y la última quedará en poder del agente o apoderado aduanal quien también la conservará hasta que se de el dictamen correspondiente
...”

“Cada una de las muestras deberá de colocarse en un recipiente sellado o debidamente acondicionado el cual deberá cerrarse, y cada recipiente al momento en que se selle

⁸ Idem pág. 34

deberá de firmarse por las personas que intervienen en la toma de las mismas, es decir por la autoridad aduanera, y el representante legal del importador ...”

“En el Acta de Inicio deberá de quedar establecido de cuáles mercancías se tomaron muestras y asimismo con que número quedaron identificadas, lo anterior para su posterior identificación y rescate por parte del importador y no dejar que sufran abandono a favor del fisco federal, lo anterior claro, si fuese redituable su recuperación⁹”.

Así mismo en el artículo 150 de la Ley Aduanera se establece que el interesado deberá designar dos testigos y señalar domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la circunscripción territorial de la autoridad competente para tramitar y resolver el procedimiento correspondiente, salvo que se trate de pasajeros, en cuyo caso, podrán señalar un domicilio fuera de dicha circunscripción, apercibiéndolo de que, de no hacerlo o de señalar uno que no le corresponda a él o a su representante, las notificaciones que fueren personales se efectuarán por estrados. Si los testigos no son designados o los designados no aceptan fungir como tales, quien practique la diligencia los designará. Dicha acta deberá señalar que el interesado cuenta con un plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación, a fin de ofrecer las pruebas y formular los alegatos que a su derecho convenga.

La autoridad deberá entregar copia del acta de inicio del procedimiento al interesado, donde se le dará por notificado y se le informará que las mercancías quedarán embargadas precautoriamente, por lo que no podrán salir del recinto fiscal donde serán depositadas, hasta que se demuestre su legal tenencia, estancia o importación.

El artículo 153 de la Ley Aduanera establece que el interesado deberá ofrecer por escrito, las pruebas y alegatos que a su derecho convenga en un plazo de 10 días, siguientes al levantamiento del acta.

⁹ Idem pág.35

4.3. Embargo Precautorio de las Mercancías

El artículo 151 de la Ley Aduanera establece que: “Las autoridades aduaneras procederán al embargo precautorio de las mercancías y de los medios en que se transporten, en los siguientes casos:

I. Cuando las mercancías se introduzcan a territorio nacional por lugar no autorizado o cuando las mercancías extranjeras en tránsito internacional se desvíen de las rutas fiscales o sean transportadas en medios distintos a los autorizados tratándose de tránsito interno.

El artículo 10 de la Ley Aduanera establece que la entrada o salida de mercancías en el territorio nacional, deberá efectuarse en los lugares, días y horas hábiles autorizados.

En el artículo 7 del Reglamento de la Ley Aduanera se establecen los lugares autorizados que son los siguientes:

a) Las aduanas. En México existen cuarenta y ocho aduanas, las cuales se clasifican en fronteras, marítimas e interiores.

b) Las secciones aduaneras.

c) Los aeropuertos internacionales.

d) Los cruces fronterizos. Estos cruces fronterizos han sido autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

e) Puertos. Deberán contar con servicio aduanal.

f) Terminales ferroviarias que cuenten con servicios aduanales.

Por lo que si el tránsito de mercancías extranjeras se desvía de las rutas fiscales se procederá al embargo precautorio.

El artículo 130 de la ley Aduanera establece que se considerará que el tránsito de mercancías es internacional cuando se realice conforme a alguno de los siguientes supuestos:

I. La aduana de entrada envíe a la aduana de salida las mercancías de procedencia extranjera que lleguen al territorio nacional con destino al extranjero.

II. Las mercancías nacionales o nacionalizadas se trasladen por territorio extranjero para su reingreso al territorio nacional.

Continúa el artículo 152 de la Ley en sus siguientes fracciones estableciendo:

II. Cuando se trate de mercancías de importación o exportación prohibida o sujeta a las regulaciones y restricciones no arancelarias a que se refiere la fracción II, del artículo 176 de esta Ley y no se acredite su cumplimiento o sin acreditar el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas o, en su caso, se omita el pago de cuotas compensatorias. Tratándose de las normas oficiales mexicanas de información comercial, sólo procederá el embargo cuando el incumplimiento se detecte en el ejercicio de visitas domiciliarias o verificación de mercancías en transporte.

Procede el embargo precautorio cuando existen algunas mercancías que son de exportación o de importación prohibidas por ser dañinas para la salud o agresivas para la población.

III. Cuando no se acredite con la documentación aduanera correspondiente, que las mercancías se sometieron a los trámites previstos en esta Ley para su introducción al territorio nacional o para su internación de la franja o región fronteriza al resto del país y cuando no se acredite su legal estancia o tenencia, o se trate de vehículos conducidos por personas no autorizadas. En el caso de pasajeros, el embargo precautorio procederá sólo respecto de las mercancías no declaradas, así como del medio de transporte, siempre que se trate de vehículo de servicio particular, o si se trata de servicio público, cuando esté destinado a uso exclusivo del pasajero o no preste el servicio normal de ruta.

IV. Cuando con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, se detecte mercancía no declarada o excedente en más de un 10% del valor total declarado en la documentación aduanera que ampare las mercancías.

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

VI. Cuando el nombre o domicilio fiscal del proveedor o importador, señalado en el pedimento o en la factura, sean falsos o inexistentes o cuando en el domicilio fiscal señalado en dichos documentos, no se pueda localizar al proveedor o la factura sea falsa.

VII. Cuando el valor declarado en el pedimento sea inferior en un 50% o más al valor de transacción de mercancías idénticas o similares determinado conforme a los artículos 72 y 73 de esta Ley, salvo que se haya otorgado la garantía a que se refiere el artículo 86-A fracción I de esta Ley.

En los casos a que se refieren las fracciones VI y VII se requerirá una orden emitida por el administrador general o el administrador central de investigación aduanera de la Administración General de Aduanas del Servicio de Administración Tributaria, para que proceda el embargo precautorio durante el reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o verificación de mercancías en transporte.

En los casos a que se refieren las fracciones I, II, III, IV, VI y VII el medio de transporte quedará como garantía del interés fiscal, salvo que se cumpla con los requisitos y las condiciones que establezca el Reglamento.

Por lo que se refiere a las fracciones III y IV, el resto del embarque quedará como garantía del interés fiscal, salvo que se trate de maquiladoras o empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en este caso, sólo se procederá al embargo de la totalidad del excedente, permitiéndose

inmediatamente la salida del medio de transporte y del resto de la mercancía correctamente declarada”.

El maestro Eugenio Leyva García establece la siguiente crítica “de conformidad con lo dispuesto en el artículo 152 de la Ley Aduanera si se suscitan los casos transcritos anteriormente, previstos por el artículo 151 aludido, resulta procedente la tramitación del procedimiento administrativo aduanero, pero si no se perfeccionan estos supuestos, no se colman los requisitos necesarios para agotar este trámite; lo cual parece absurdo, toda vez que la razón de ser de los procedimientos administrativos es la de proporcionar a los interesados la absoluta garantía de audiencia, a fin de que dentro de este proceso se encuentran en la posibilidad de desvirtuar las irregularidades que se le atribuyan y en cambio, el objeto ulterior de los embargos precautorios es únicamente el de garantizar el eventual daño o perjuicio que se le pudiera causar al fisco federal, pero esto, se repite, no debe de determinar la instauración o falta de tramitación del procedimiento correspondiente por cuanto que, con garantías o sin ellas, las autoridades se encuentran obligadas a respetar todas y cada una de las garantías consagradas por la Constitución en beneficio de los particulares y por lo mismo, esa razón resulta insuficiente para determinar la prosecución o falta de tramitación de los procedimientos administrativos en materia aduanera, toda vez que podría acontecer que con el pretexto de no haber existido ningún embargo se le negara a los particulares la posibilidad de defenderse en un procedimiento.¹⁰”

4.4. Emplazamiento

Supletoriamente debemos aplicar el Código Federal de Procedimientos Civiles, tal y como lo establece el artículo 5 del Código Fiscal de la Federación.

El artículo 303 del Código Federal de Procedimientos Civiles establece que las notificaciones, citaciones y emplazamientos se efectuarán, lo más tarde, el día siguiente al en que se dicten las resoluciones que las prevengan, cuando el tribunal, en éstas, no dispusiere otra cosa.

¹⁰ Leyva García, Eugenio. *IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES. TRATAMIENTO JURÍDICO 2004*. Op. cit., págs. 275 y 276.

El artículo 309 de este mismo Código establece que las notificaciones serán personales:

1. Para emplazar a juicio al demandado, y en todo caso en que se trate de la primera notificación en el negocio; 2. Cuando dejare de actuarse durante más de seis meses, por cualquier motivo; en este caso, si se ignora el domicilio de una parte, se le hará la notificación por edictos; 3. Cuando el tribunal estime que se trata de un caso urgente, o que, por alguna circunstancia, deban ser personales, y así lo ordene expresamente, y 4. En todo caso, al Procurador de la República y Agentes del Ministerio Público Federal, y cuando la ley expresamente lo disponga.

Por su parte el artículo 315 de este mismo Código, destaca el emplazamiento a una persona que se ignora su domicilio; caso en el cual el emplazamiento se hará mediante edictos, caso que deja en estado de indefensión al gobernado.

4.5. Etapa Probatoria

Como plazo se tienen diez días para ofrecer pruebas y alegatos, a partir de la notificación de inicio del procedimiento.

4.5.1. Ofrecimiento de Pruebas

El artículo 153 de la Ley Aduanera establece que el interesado deberá ofrecer por escrito, las pruebas y alegatos que a su derecho convenga, ante la autoridad aduanera que hubiere levantado el acta de inicio, dentro de un plazo de 10 días siguientes a que surta efectos la notificación del acta.; el ofrecimiento, desahogo y valoración se hará de conformidad con lo dispuesto por el artículo 123 y 130 del Código Fiscal de la Federación; pero en el caso de que el interesado presente pruebas documentales que acrediten la legal estancia o tenencia de las mercancías en el país, la autoridad dictará de inmediato la resolución sin que se impongan sanciones, sin estar obligado al pago de gastos de ejecución, y la autoridad devolverá las mercancías embargadas(en caso de existir el embargo); esta resolución tendrá el carácter de provisional, para que en un plazo de cuatro meses, la autoridad dicté la resolución definitiva.

Si el interesado no presenta pruebas, o presenta pruebas distintas, la autoridad aduanera emitirá resolución en un plazo que no excederá los cuatro meses a partir de la fecha en que se levantó el acta, en donde determinará las contribuciones, cuotas compensatorias omitidas, y las sanciones procedentes.

4.6. Resolución a los Procedimientos Administrativos en Materia Aduanera.

El artículo 153 de la ley Aduanera establece que:

- Cuando el interesado presente pruebas documentales que acrediten la legal estancia o tenencia de las mercancías en el país; desvirtúen los supuestos por los cuales fueron objeto de embargo precautorio o acrediten que el valor declarado fue determinado de conformidad con el Título III, Capítulo III, Sección Primera de esta Ley en los casos a que se refiere el artículo 151, fracción VII de esta Ley, la autoridad que levantó el acta a que se refiere el artículo 150 de esta Ley, dictará de inmediato la resolución, sin que en estos casos se impongan sanciones; de existir mercancías embargadas se ordenará su devolución.
- Cuando el interesado no presente las pruebas o éstas no desvirtúen los supuestos por lo cuales se embargó precautoriamente la mercancía, las autoridades aduaneras deberán de dictar resolución definitiva, en un plazo que no excederá de cuatro meses, contados a partir del día siguiente a aquél en que se encuentre debidamente integrado el expediente. Se entiende que el expediente se encuentra debidamente integrado cuando hayan vencido los plazos para la presentación de todos los escritos de pruebas y alegatos o, en caso de resultar procedente, la autoridad encargada de emitir la resolución haya llevado a cabo las diligencias necesarias para el desahogo de las pruebas ofrecidas por los promoventes. De no emitirse la resolución definitiva en el término de referencia, quedarán sin efectos las actuaciones de la autoridad que dieron inicio al procedimiento.
- Tratándose de mercancía excedentes o no declaradas embargadas a maquiladoras y empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía, cuando dentro de los diez días siguientes a la notificación del acta a que se refiere este artículo, el interesado presente escrito

en el que manifieste su consentimiento con el contenido del acta, la autoridad aduanera que hubiera iniciado el procedimiento podrá emitir una resolución provisional en la que determine las contribuciones y cuotas compensatorias omitida y las sanciones que procedan. Cuando el interesado en un plazo de cinco días a partir de que surta efectos la notificación de la resolución provisional acredite el pago de las contribuciones, accesorios y multas correspondientes y, en su caso, el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, la autoridad aduanera ordenará la devolución de las mercancías.

4.7. Procedimiento Administrativo derivado de las Visitas Domiciliarias

En el artículo 155 de la Ley Aduanera se establece que si durante la práctica de una visita domiciliaria se encuentra mercancía extranjera cuya legal estancia en el país no se acredite, los visitadores procederán a efectuar el embargo precautorio en los casos previstos en el artículo 151 y cumpliendo con las formalidades a que se refiere el artículo 150 de esta Ley. El acta de embargo, en estos casos, hará las veces de acta final en la parte de la visita que se relaciona con los impuestos al comercio exterior y las cuotas compensatorias de las mercancías embargadas. En este supuesto, el visitado contará con un plazo de diez días para acreditar la legal estancia en el país de las mercancías embargadas y ofrecerá las pruebas dentro de este plazo. El ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas se hará de conformidad con los artículos 123 y 130 del Código Fiscal de la Federación. Desahogadas las pruebas se dictará la resolución determinando, en su caso, las contribuciones y cuotas compensatorias omitidas e imponiendo las sanciones que procedan, en un plazo que no excederá de cuatro meses a partir de la fecha en que se efectúa el embargo.

En los casos de visita domiciliaria, no serán aplicables las disposiciones de los artículos 152 y 153 de esta Ley.

El maestro Eugenio Jaime Leyva García establece que “Independientemente que esta facultad se encuentre limitada a los casos establecidos por el artículo 151, de la Ley Aduanera, debe de interpretarse en plena consonancia y armonía con lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional que en lo relativo a las visitas domiciliarias previene que la

autoridad administrativa podrá llevar a cabo estos actos únicamente para cerciorarse que los particulares han cumplido con la reglamentación aplicable al caso y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales sujetándose en estos casos a la leyes respectivas y a las formalidades previstas para los cateos, esto es, que la orden de visita se contenga por escrito, se exprese el lugar que ha de inspeccionarse y los objetos que se buscan, puesto que de no hacerse así se incurriría en el grave peligro de convertir a estas diligencias en verdaderas pesquisas o actos confiscatorios, los cuales están expresamente prohibidos por los artículos 14,16 y 22 Constitucionales¹¹.”

4.8. Sanciones

En el artículo 178 de la Ley Aduanera se establecen las sanciones a los que comentan infracciones relacionadas con la importación o exportación.

Las multas son diferentes, desde porcentajes de los impuestos omitidos o del valor de las mercancías y sanciones monetarias, de acuerdo al tipo de infracciones administrativas.

I. Multa del 130% al 150% de los impuestos al comercio exterior omitidos, cuando no se haya cubierto lo que correspondía pagar Cuando la infracción a que se refiere esta fracción sea cometida por pasajeros, se impondrá una multa del 80% al 120% del valor comercial de las mercancías, salvo que se haya ejercido la opción a que se refiere la fracción I del artículo 50 de esta Ley, en cuyo caso, la multa será del 70% al 100% de dicho valor comercial.

II. Multa de \$2,838.00 a \$7,096.00 cuando no se haya obtenido el permiso de autoridad competente, tratándose de vehículos.

III. Multa del 70% al 100% del valor comercial de las mercancías, cuando su importación o exportación esté prohibida o cuando las maquiladoras y empresas con programa autorizado por la Secretaría de Economía realicen las importaciones temporales a que se refiere la fracción III.

¹¹ Idem., pág. 282.

IV. Siempre que no se trate de vehículos, multa del 70% al 100% del valor comercial de las mercancías cuando no se compruebe el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias o cuotas compensatorias correspondientes, normas oficiales mexicanas, con excepción de las normas oficiales mexicanas de información comercial.

V. Multa del 100% al 150% del valor comercial de las mercancías declaradas, a la mencionada en la fracción VI del artículo 176 de esta Ley.

VI.- Multa equivalente del 5% al 10% del valor declarado de las mercancías cuando se trate de los supuestos a que se refiere la fracción VII.

VII. Multa del 70% al 100% del valor declarado o del valor comercial de las mercancías, el que sea mayor, a la mencionada en la fracción VIII.

VIII. Multa del 10% al 20% del valor declarado o del valor comercial de las mercancías, el que sea mayor, a la señalada en la fracción IX.

IX. Multa equivalente a la señalada en las fracciones I, II, III o IV de este artículo, según se trate, o del 70% al 100% del valor comercial de las mercancías cuando estén exentas, a la señalada en la fracción X, salvo que se demuestre que el pago correspondiente se efectuó con anterioridad a la presentación de las mercancías, en cuyo caso, únicamente se incurrirá en la sanción prevista en la fracción V del artículo 185 de esta Ley.

X. Multa del 70% al 100% del valor en aduana de las mercancías en los casos a que se refiere la fracción XI del artículo 176 de esta Ley.

4.9. Medios de Defensa en contra de las Resoluciones en el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera

Los medios de defensa en contra de las resoluciones en el Procedimiento Administrativo en materia aduanera son los siguientes:

1. Recurso de Revocación.
2. Juicio de Nulidad.
3. Juicio de Amparo.

A continuación se describirán de manera breve cada uno de ellos.

4.9.1. Recurso de Revocación

El artículo 203 de la Ley Aduanera establece que 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 se debe interponer dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución definitiva que se impugne.

La interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Para el licenciado Arturo Hernández de la Cruz “el recuso de revocación es un medio de defensa que procede en este caso, contra la resolución que dicte la autoridad aduanera correspondiente, con la que se de fin a un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.¹²”

De conformidad con lo establecido en el artículo 117 del Código Fiscal de la Federación, el recurso de revocación procederá 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) Dicten las autoridades aduaneras.
- d) Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquéllas a que se refieren los artículos 33-A, 36 y 74 de este Código.

II. Los actos de autoridades fiscales federales que:

¹² Hernández de la Cruz, Arturo, *ESTUDIO PRÁCTICO DE LOS PAMAS*. Op cit., pág. 139

- a) Exijan el pago 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 a la indemnización a que se refiere el artículo 21 de este Código.
- b) Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no sea ajustado a la Ley.
- c) Afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 de este Código.
- d) Determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175 de este Código.

Deberá presentarse el escrito de interposición del recurso ante la autoridad competente en razón del domicilio del contribuyente o ante la que emitió o ejecutó el acto impugnado. El escrito podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe desde el lugar en que resida el recurrente.

Si el recurso de revocación se interpone ante una autoridad incompetente, ésta lo turnará a una autoridad competente.

La autoridad dictará resolución en la que sucederá alguna de las siguientes situaciones:

- Confirmará la validez del acto que se impugnó.
- Determinará que se dicte una nueva resolución donde se subsanen las observaciones que se hicieron presentes en el recurso de revocación.
- Ordenará que se reponga parcial o totalmente el procedimiento administrativo en materia aduanera.

4.9.2. Juicio de Nulidad

El juicio contencioso administrativo, mejor conocido como juicio de nulidad, se encuentra regulado por la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

El Maestro Arturo Hernández de la Cruz define el juicio de nulidad “como el procedimiento jurídico donde una autoridad diversa a la autora de los actos que se impugnan, conoce y resuelve la legalidad de los actos de la misma.”¹³

Para el Maestro Humberto Gallegos Reyes “el juicio de nulidad es el proceso mediante el cual el contribuyente al no verse satisfecho por la resolución de algún recurso administrativo, ejerce su derecho de demandar la nulidad del acto que recurre ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.”¹⁴

De acuerdo a lo establecido en el artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo la demanda deberá indicar lo siguiente:

- I. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala Regional competente, en cuyo caso, el domicilio señalado para tal efecto deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala competente.
- II. La resolución que se impugna. En el caso de que se controvierta un decreto, acuerdo, acto o resolución de carácter general, precisará la fecha de su publicación.
- 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.

En caso de que ofrezca pruebas documentales, podrá ofrecer también el expediente administrativo en que se haya dictado la resolución impugnada.

Se entiende por expediente administrativo el que contenga toda la información relacionada con el procedimiento que dio lugar a la resolución impugnada; dicha documentación será la que corresponda al inicio del procedimiento, los actos administrativos posteriores y a la resolución impugnada. La remisión del expediente

¹³ Idem., pág. 141.

¹⁴ Gallegos Reyes, Humberto. LOS JUICIOS DE NULIDAD Y AMPARO EN MATERIA FISCAL 2003. Editorial ISEF, Junio 2003, pág. 39.

administrativo no incluirá las documentales privadas del actor, salvo que las especifique como ofrecidas. El expediente administrativo será remitido en un solo ejemplar por la autoridad, el cuál estará en la Sala correspondiente a disposición de las partes que pretendan consultarlo.

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.

En cada escrito de demanda sólo podrá aparecer un demandante, salvo en los casos que se trate de la impugnación de resoluciones conexas, o que se afecte los intereses jurídicos de dos o más personas, mismas que podrán promover el juicio contra dichas resoluciones en un solo escrito.

El escrito de demanda en que promuevan dos o más personas en contravención de lo dispuesto en el párrafo anterior, el Magistrado Instructor requerirá a los promoventes para que en el plazo de cinco días presenten cada uno de ellos su demanda correspondiente, apercibidos que de no hacerlo se desechará la demanda inicial.

Cuando se omita el nombre del demandante o los datos precisados en las fracciones II y VI, el Magistrado Instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta. Si se omiten los datos previstos en las fracciones III, IV, V, VII y VIII, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del término de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

En el supuesto de que no se señale domicilio del demandante para recibir notificaciones conforme a lo dispuesto en la fracción I de este artículo o se desconozca el domicilio del tercero, las notificaciones relativas se efectuarán por lista autorizada, que se fijará en sitio visible de la propia Sala.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo el demandante deberá adjuntar a su demanda lo siguiente:

- I. Una copia de la misma y de los documentos anexos para cada una de las partes.
- II. El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con la que esté acreditada ante el Tribunal, cuando no gestione en nombre propio.
- III. El documento en que conste la resolución impugnada.
- IV. En el supuesto de que se impugne una resolución negativa ficta, deberá acompañar una copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.
- V. La constancia de la notificación de la resolución impugnada.
- VI. Cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó. Si la autoridad demandada al contestar la demanda hace valer su extemporaneidad, anexando las constancias de notificación en que la apoya, el Magistrado Instructor procederá conforme a lo previsto en el artículo 17, fracción V, de esta Ley. Si durante el plazo previsto en el artículo 17 citado no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal la diligencia de notificación de la referida resolución.
- VII. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.
- VIII. El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante en el caso señalado en el último párrafo del artículo 44 de esta Ley.
- IX. Las pruebas documentales que ofrezca.

Los particulares demandantes deberán señalar, sin acompañar, los documentos que fueron considerados en el procedimiento administrativo como información confidencial o comercial reservada. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentra para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión, cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición, bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días antes

de la interposición de la demanda. Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias.

Si no se adjuntan a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días. Cuando el promovente no los presente dentro de dicho plazo y se trate de los documentos a que se refieren las fracciones I a VI, se tendrá por no presentada la demanda. Si se trata de las pruebas a que se refieren las fracciones VII, VIII y IX, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

Cuando en el documento en el que conste la resolución impugnada a que se refiere la fracción III de este artículo, se haga referencia a información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades que en materia de operaciones entre partes relacionadas establece la Ley del Impuesto sobre la Renta, el demandante se abstendrá de revelar dicha información.

La información confidencial a que se refiere la ley citada, no podrá ponerse a disposición de los autorizados en la demanda para oír y recibir notificaciones, salvo que se trate de los representantes a que se refieren los artículos 46, fracción IV, quinto párrafo y 48, fracción VII, segundo párrafo del Código Fiscal de la Federación.

Una vez admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, para que la conteste en un plazo de cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 20 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo el demandado en su contestación señalará lo siguiente:

- I. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.
- II. Las consideraciones que, a su juicio, impidan se emita decisión en cuanto al fondo o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.

III. Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso.

IV. Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación.

V. Los argumentos por medio de los cuales desvirtúe el derecho a indemnización que solicite la actora.

VI. Las pruebas que ofrezca.

VII. En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

El demandado, de acuerdo a lo que se establece en el artículo 21 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo deberá adjuntar a su contestación:

I. Copias de la misma y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda.

II. El documento en que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.

III. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandado.

IV. En su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante.

V. Las pruebas documentales que ofrezca.

Tratándose de la contestación a la ampliación de la demanda, se deberán adjuntar también los documentos previstos en este artículo, excepto aquéllos que ya se hubieran acompañado al escrito de contestación de la demanda.

Para los efectos de este artículo será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto por el artículo 15.

Las autoridades demandadas deberán señalar, sin acompañar, la información calificada por la Ley de Comercio Exterior como gubernamental confidencial o la información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades que en materia de operaciones entre partes relacionadas establece la Ley del

Impuesto sobre la Renta. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.

El Magistrado Instructor, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito. Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 49 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se dicte el acuerdo de cierre de instrucción en el juicio. Para este efecto el Magistrado Instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se dictó dicho acuerdo.

4.9.3. Juicio de Amparo

El Doctor Alberto del Castillo establece que “el juicio de amparo es un medio de control de la Constitución, por órgano judicial y por instancia de parte agraviada, previo ejercicio de la acción de amparo.

...

El amparo es un proceso a través del cual se pretende anular actos de autoridad contraventores del orden constitucional (art. 103, Const.), por lo que adquiere cabalmente la condición de medio de defensa constitucional.

...

Del amparo conocen los Tribunales de la Federación (art. 103, Const.), sin que otro órgano distinto a ellos pueda entrar al estudio del control de la Constitución, mediante la sustanciación del juicio de garantías.¹⁵”

Para el maestro Humberto Gallegos Reyes “el juicio de amparo lo podemos definir como el proceso mediante el cual todo ciudadano mexicano puede acudir a solicitar el

¹⁵ Del Castillo Del Valle, Alberto, *PRIMER CURSO DE AMPARO*, Ediciones Jurídicas ALMA S.A. de C.V., tercera edición, México 2002, pág. 47.

auxilio ante el Poder Judicial Federal en contra de cualquier acto realizado por toda autoridad que vulnere las garantías individuales.¹⁶”

Para el maestro Pedro Trejo Vargas es “El juicio de amparo no es un recurso en el sentido tradicional, se trata de un juicio independiente con todas sus diferentes etapas de procedimiento, en contra de una autoridad: administrativa, legislativa o judicial, que ordenó o implementó la ley o acto impugnados. Por medio de este recurso legal se puede obtener la suspensión provisional o definitiva de las posibles actuaciones de las autoridades, incluyendo a las aduanas y demás autoridades aduaneras, alegando la violación de alguna garantía individual, mientras se resuelve el fondo del asunto, ya sea concediéndose o negándose la solicitud del quejoso, utilizando dicha medida suspensiva para realizar, en su caso sus importaciones.¹⁷”

De acuerdo a lo establecido en el artículo 21 el término para la interposición de la demanda de amparo será de quince días. Dicho término se contará desde el día siguiente al en que haya surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame; al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que se hubiese ostentado sabedor de los mismos.

La Ley de Amparo en su artículo 116 establece los requisitos que deberá contener la demanda:

- I.- El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre;
- II.- El nombre y domicilio del tercero perjudicado;
- III.- La autoridad o autoridades responsables; el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación, cuando se trate de amparos contra leyes;
- IV.- La ley o acto que de cada autoridad se reclame; el quejoso manifestará, bajo protesta de decir verdad, cuáles son los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación;

¹⁶ Gallegos Reyes, Humberto. LOS JUICIOS DE NULIDAD Y AMPARO EN MATERIA FISCAL 2003. Op. Cit. pág. 138

¹⁷ Trejo Vargas, Pedro. El Sistema Aduanero de México. Práctica de las Importaciones y Exportaciones. Op. cit . pág. 438.

V.- Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones, si el amparo se pide con fundamento en la fracción I del artículo 1o. de esta ley;

VI.- Si el amparo se promueve con fundamento en la fracción II del artículo 1o. de esta Ley, deberá precisarse la facultad reservada a los Estados que haya sido invadida por la autoridad federal, y si el amparo se promueve con apoyo en la fracción III de dicho artículo, se señalará el precepto de la Constitución General de la República que contenga la facultad de la autoridad federal que haya sido vulnerada o restringida.

El artículo 76 de la Ley de Amparo señala que las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

Asimismo en el artículo 77 de la Ley de la Materia, las sentencias que se dicten en los juicios de amparo deben contener:

I.- La fijación clara y precisa del acto o actos reclamados, y la apreciación de las pruebas conducentes para tenerlos o no por demostrados;

II.- Los fundamentos legales en que se apoyen para sobreseer en el juicio, o bien para declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado;

III.- Los puntos resolutivos con que deben terminar, concretándose en ellos, con claridad y precisión, el acto o actos por los que sobresea, conceda o niegue el amparo.

CONCLUSIONES

Después de realizar el estudio del Despacho de Mercancías en la Aduana Mexicana, podemos concluir lo siguiente:

1. Existe una innecesaria reglamentación de dos padrones para identificar a los comerciantes dedicados a la importación y centralización de trámites.

El empresario que desee importar mercancías debe inscribirse como primer requisito en el Padrón de Importación General, no obstante, si desea importar productos de sectores descritos en el Anexo 10 de las Reglas de Carácter General en materia de Comercio Exterior, deberá además, obtener la inscripción por sector en el Padrón de Importación Sectorial¹, y si desea una inscripción a un cuarto sector, deberá exhibir como requisito una certificación de una Cámara de Comercio; ambas inscripciones se obtendrán en la Administración General de Aduanas (AGA) del Servicio de Administración Tributaria (SAT), con similares requisitos a satisfacer en ambas inscripciones.

El tiempo de respuesta de la Autoridad fluctúa entre nueve días hábiles y un mes para la inscripción en el Padrón de Importación General, y entre un mes a tres meses para la inscripción al Padrón de Importación Sectorial, generando un mercado paralelo de gestoría por parte de Agentes Aduanales, Cámaras de Comercio y Despachos Tramitadores, con honorarios de hasta \$ 4,000.00 (Cuatro mil pesos 00/100 M.N.) por inscripción.

Lo anterior genera adicionalmente, un supuesto “arrendamiento o préstamo” por parte de los Agentes Aduanales de la inscripción, con un costo que van desde un 7% por el “préstamo” de la inscripción en el Padrón de Importación General y un 9% por el “préstamo” de la inscripción en el Padrón de Importación Sectorial.

El problema anterior se agrava en el Interior de la República, pues solo las oficinas centrales de la Administración General de Aduanas con sede en el

¹ Entre los sectores que destacan se encuentran: Madera, Textiles, Calzado, Juguetes, Acero, etc.

Distrito Federal, pueden autorizar el trámite de inscripción, para lo cual un comerciante que desee inscribirse a cualquiera de los Padrones, deberá enviar la documentación al Distrito Federal.

La autoridad ha implementado la inscripción vía Internet, aunque esta opción solo opera actualmente para personas físicas con firma electrónica avanzada, con lo cual deja fuera a las personas físicas sin firma electrónica avanzada, y a todas las personas morales, sin que esta opción resuelva el problema.

2. Duplicidad reconocimiento aduanero que no cumplen el propósito fiscalizador.

La mercancía, dentro del despacho aduanero, deberá someterse al Sistema Automatizado, el cual utiliza un semáforo que determinará si la mercancía es sometida al denominado “reconocimiento aduanero”, que consiste en la confrontación de la documentación presentada por el importador y la mercancía que se pretenda importar. En la Aduana Mexicana la mercancía debe someterse en primera instancia ante el verificador de la propia Aduana, y en segunda instancia ante un Dictaminador Aduanero de una empresa privada que tiene una concesión del Estado.

El pedimento de importación debe someterse al sistema de interno de la Aduana Mexicana², que determinará tres resultados, el primero (verde-verde), donde la mercancía sale de la aduana sin ninguna revisión (desaduanamiento libre); el segundo (verde-rojo) donde la mercancía solo es revisada por el dictaminador aduanero de la empresa privada; y el tercero (rojo), donde la mercancía es revisada por el Verificador de la Aduana y, además el pedimento deberá someterse de nueva cuenta con el sistema de la empresa privada para determinar si la mercancía es revisada por el Dictaminador Aduanero.

El objetivo del “segundo reconocimiento”, es el fortalecimiento del examen establecido en el primer reconocimiento y el de realizar una auditoria sobre la

² Con parámetros que se basan en: mercancías sensibles, record de sanciones del agente aduanal, antecedentes del importador, regulación especial de la mercancía, entre otros.

actuación de los verificadores de la Aduana, sin embargo, esta figura representa un doble sometimiento de la mercancía, cuando desde el primer reconocimiento se deberían detectar las posibles irregularidades en que pudieran incurrir los importadores.

Especialistas en el tema³ consideran esta figura como innecesaria⁴, pues genera tiempos y costos para el importador, además de que es posible encontrar irregularidades cometidas en este “segundo reconocimiento”, y de generar un costo a la Autoridad Aduanera al tener que pagar a esta empresa concesionada.

Esta figura no está cumpliendo el objetivo primordial para el cual fue creado y genera tiempos y costos innecesarios tanto para el importador y para la Autoridad, provocando que la agilidad que requiere el comercio disminuya considerablemente.

3. El plazo máximo establecido por ley para la resolución de un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera genera sobrecostos para el importador y/o exportador.

El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA) representa un procedimiento con problemas de tiempos excesivos en la emisión de la resolución.

De acuerdo al artículo 153 de la Ley Aduanera el PAMA debe resolverse en un plazo máximo de cuatro meses, y según el propio Servicio de Administración Tributaria (SAT)⁵, el procedimiento se resuelve en un plazo de tres meses en promedio.

³ Agentes Aduanales, Cámaras de Comercio, Importadores y Especialistas en materia de Comercio Exterior.

⁴ También esta figura puede ser considerada como anticonstitucional.

⁵ Información obtenida mediante el Sistema de Solicitudes de Información (SISI) del Servicio de Administración Tributaria.

El plazo anterior resulta excesivo, tomado en cuenta que la mercancía puede ser liberada mediante la exhibición de una garantía, en ocasiones puede demorar varios días liberarla, y si la mercancía es de fácil descomposición, o tiene que llegar a un lugar en determinado tiempo, resulta indispensable que el tiempo de respuesta sea rápido.

La Autoridad debe proporcionar una resolución apegada a las actuales exigencias de agilidad y modernidad que requiere el comercio, y generar así una mayor confianza en la autoridad y circulación que requiere la mercancía.

La Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER)⁶, ha detectado este problema, por lo cual ha recomendado a la Autoridad la disminución del plazo para emitir la resolución, a fin de dar celeridad al procedimiento.

4. No existen los suficientes mecanismos especiales para pequeñas importaciones y exportaciones, como también una falta de orientación de las Autoridades a estos importadores y exportadores

La legislación aduanera Mexicana y los tratados internacionales ha implementado mecanismos legales para otorgar beneficios a grandes importadores, tal es el caso del Registro de Empresas Certificadas, otorgando facilidades y agilidad en el despacho de mercancías⁷.

Es importante otorgar facilidades no solo a grandes importadores, sino ampliar estos beneficios a pequeñas importaciones y exportaciones, a fin de impulsar el comercio exterior, con beneficios que impulsen a los pequeños y medianos comerciantes para entrar a mercados expandidos.

En la ciudad de Tijuana, Baja California, la Autoridad ha implementado el Módulo para la Pequeña Importación, con requisitos específicos, lo que es un

⁶ http://www.cofemer.gob.mx/images/stories/PMR0506/avances_marzo_2006.pdf

⁷ Como lo es el carril rápido (fast track) y módulos exclusivos de revisión.

paso importante en la implementación de mecanismos que beneficien las pequeñas y medianas importaciones.

Los problemas anteriores pueden ser solucionados de la siguiente manera:

1. Eliminación del Padrón de Importación Sectorial.

La eliminación de la inscripción al segundo padrón de importación tiene por objeto la simplificación de los trámites que deben satisfacer los importadores para realizar operaciones de comercio exterior, permitiéndole reducir considerablemente el tiempo que debe invertir un importador para realizar los trámites a priori de la importación, con las siguientes características:

- Con la sola inscripción al Padrón de Importación General, se tiene el control tanto del importador y sobre cualquier mercancía.
- El Padrón de Importación General al contener prácticamente la misma información que el Padrón de Importación Sectorial, podría con ese mismo registro, ampliar su información, es decir, si un importador desea importar algún producto descrito en el Anexo 10 de las Reglas Generales en Materia de Comercio Exterior, con un aviso del contribuyente para la ampliación de su registro, podría tener el control sobre el mismo, y la Autoridad Aduanera tendría que emitir una respuesta inmediata al momento de recepción de la petición.
- Para la inscripción al Padrón de Importación General, esta podría hacerse vía Internet desde cualquier computadora, pues la información que se solicita para su obtención, ya ha sido entregada en la Inscripción al Registro Federal de Contribuyentes, para evitar la centralización del trámite.
- En este caso el control sobre las mercancías sensibles, puede efectuarse a través de diferentes mecanismos de control, como lo son las aduanas exclusivas que establecen en el anexo 21 de las Reglas Generales en Materia de comercio exterior, por las cuales solo puede efectuarse el despacho de las mercancías sensibles.

2. Eliminación del Segundo Reconocimiento Aduanero.

La eliminación del segundo reconocimiento aduanero tiene por objeto reducir el tiempo de espera de los importadores, al tener que someter la mercancía a una sola revisión, y eliminar costos por parte de la autoridad al tener que pagar a las empresas concesionadas por la segunda revisión, con las siguientes características:

- Con un solo Reconocimiento Aduanero, la Aduana puede tener el control de todas las operaciones de importación, sin la necesidad de contar con una nueva revisión, pues con mecanismos de control interno para los funcionarios, se puede fiscalizar la actuación tanto de los importadores como de los funcionarios.
- La autoridad estaría en condiciones de establecer nuevos mecanismos que permitan controlar las mercancías, sin dejar de mencionar que actualmente se cuenta con diversos instrumentos de vigilancia y control como la verificación de mercancía en transporte, las visitas domiciliarias, la revisión documental a, los cuales mediante un adecuado análisis de riesgo se pueden llevar a cabo de acuerdo a la programación que se establezca previo a su práctica.
- Es posible que se utilice un sistema de riesgo para establecer los parámetros a revisar durante el despacho, generando con esto un mejor control sobre las mercancías que deben ser revisadas, facilitando su despacho aduanero, exentando a otras que no representan un mayor riesgo y agilizando los tiempos que se desarrollan para ingresar las mercancías al territorio nacional.
- Con un sistema inteligente, que permita por un lado el control de revisión de las mercancías, y por otro la formulación de estadísticas de comercio exterior que permitan efectuar análisis sobre las misma,

3. Reducción del plazo de emisión por parte de la Autoridad en el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

Con la reducción de cuatro meses a un mes de plazo para la emisión, se evitaría la espera innecesaria de una resolución que puede ser emitida en un mes, agilizando el comercio exterior y generando ahorros para los importadores y exportadores.

Estas modificaciones permitirían otorgar al empresario mexicano los mecanismos legales que le permitan entrar a mercados expandidos, mediante la simplificación y modernización de los procedimientos de comercio exterior, ampliando los incentivos para importar y exportar, mediante la disminución de los costos y otorgando beneficios a pequeños y medianos empresarios que deseen importar y exportar.

4. Creación de Mecanismos Especiales para las pequeñas importaciones y exportaciones y de Programas de Orientación.

Es necesaria la creación de mecanismos especiales que permitan a este tipo de usuarios del comercio exterior la entrada a mercados expandidos y facilitar su crecimiento, lo que beneficiaría a un número importante de pequeños empresarios, como actualmente tienen las grandes empresas.

Mediante una adecuada política de orientación que impulse el Gobierno Federal, y en algunos casos los Gobiernos Locales, se puede impulsar las exportaciones e importaciones, impulsando a la economía y permitiendo un crecimiento del país.

BIBLIOGRAFÍA

1. DOCTRINA.

- Acosta Roca, Felipe. Glosario de Comercio Exterior. Editorial ISEF, México 2001.
- Acosta Roca Felipe. Trámites y documentos en materia aduanera. Editorial ISEF, México 2001.
- Ballesteros Román, Alfonso J. Comercio Exterior. Universidad de Murcia, Servicios de de Publicaciones, segunda edición. España 2001
- Carvajal Contreras, Máximo. Derecho Aduanero. Editorial Porrúa, décima segunda edición, México 2004.
- Del Castillo Del Valle, Alberto, PRIMER CURSO DE AMPARO, Ediciones Jurídicas ALMA S.A. de C.V., tercera edición, México 2002.
- Gallegos Reyes, Humberto. LOS JUICIOS DE NULIDAD Y AMPARO EN MATERIA FISCAL 2003. Editorial ISEF, Junio 2003.
- Hernández de la Cruz, Arturo. Estudio práctico de las Infracciones y Sanciones Aduaneras. Editorial ISEF, México 2002.
- Hernández de la Cruz, Arturo, ESTUDIO PRÁCTICO DE LOS PAMAS., Editorial ISEF, México 2002.
- Lerma Kirchner, Alejandro E. Comercio Internacional: metodología para la formulación de estudios de competitividad empresarial: guía práctica. Ediciones contables, administrativas y fiscales, México, D. F. 2000.
- Leyva García, Eugenio. IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES. TRATAMIENTO JURÍDICO 2004, Editorial ISEF, segunda edición, México 2004.
- Moyotl Hernández, Francisca, EL EMBARGO PRECAUTORIO EN MATERIA ADUANERA. Editorial ISEF, México 2005.
- Ovilla Mandujano, Manuel. Derecho Aduanero. Aduanas México, Escuela Nacional de Capacitación, segunda edición. México, 1978.
- Pacheco Martínez Filiberto. Derecho de la Integración Económica: Implicaciones jurídicas en México: Comercio Exterior. Editorial Porrúa, México 2002.
- Poblete Ibaceta. Cecilia. Guía Práctica para el llenado de pedimentos de importación y de exportación. Editorial ISEF, México 2001.

- Quintana Adriano, Elvia Aracelia. *El Comercio Exterior de México*. Editorial Porrúa, segunda edición. México 2003.
- Rohde Ponce Andrés. *Derecho Aduanero Mexicano*. Editorial ISEF. México 2001.
- Saldaña Pérez, Juan Manuel. *COMERCIO INTERNACIONAL. RÉGIMEN JURÍDICO ECONÓMICO*. Editorial Porrúa. México 2005.
- Sulser Valdéz, Rosario Alejandra, et. Al. *Exportación Efectiva*. Editorial ISEF, México 2004.
- Tardiff, Guillermo. *Historia General del Comercio Exterior en México*. Editorial México Panamericana, México.
- Trejo Vargas, Pedro, et. al. *Comercio Exterior sin Barreras 2004*. Editorial ISEF, cuarta edición, México 2004.
- Trejo Vargas, Pedro. *El Sistema Aduanero de México. Práctica de las Importaciones y Exportaciones*. Tax Editores Unidos S.A. de C.V., segunda edición, México 2006.
- Witker, Jorge, et al. *Régimen Jurídico de Comercio Exterior de México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, segunda edición. México 2002.
- Witker, Jorge. *Derecho Tributario Aduanero*. Segunda Edición, Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM. México 1995.
- Witker Jorge, et. al. *Comercio exterior de México, marco jurídico y operativo*. Editorial McGraw-Hill, México 1996.

2. DICCIONARIOS.

- Diccionario Anaya de la Lengua. Editorial Anaya, España 2002.
- Diccionario de Derecho. Rafael de Pina Vara, et. al. Editorial Porrúa, trigésima primera edición, México 2003.
- Diccionario Jurídico 2000. Desarrollo Jurídico Profesional. México 2000.

3. LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Fiscal de la Federación.
- Ley Aduanera y su Reglamento.

- Ley de Comercio Exterior y su Reglamento.
- Ley del Impuesto al Valor Agregado.
- Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.
- Ley del Impuesto sobre la Renta.
- Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación.
- Ley del Servicio de Administración Tributaria.
- Ley Federal de Derechos.
- Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos.
- Ley Federal de Sanidad Animal.
- Ley Federal de Sanidad Vegetal.
- Ley Federal sobre Metrología y Normalización.
- Ley General de Salud.
- Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.
- Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.

4. PÁGINAS DE INTERNET CONSULTADAS.

- <http://www.aduanas.sat.gob.mx>
- <http://www.bancomext.gob.mx>
- <http://www.bibliojuridica.org>
- <http://www.caaarem.org.mx>
- <http://www.cofemer.gob.mx>
- <http://www.diputados.gob.mx>
- <http://www.economia.gob.mx>
- <http://www.ocdemexico.org.mx>
- <http://www.scjn.gob.mx>

- <http://www.shcp.gob.mx>
- <http://www.sdinet.com.mx>
- <http://www.sisi.gob.mx>