



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN**

**EMPLEAR MEDIOS MODERNOS Y  
TECNOLÓGICOS PARA AGILIZAR EL  
DESPACHO ADUANERO**

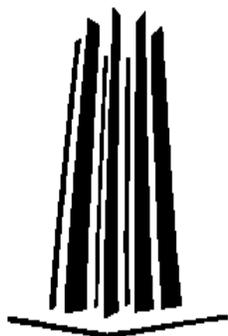
**T E S I S**

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

**EDUARDO MONTAÑO SANTIBAÑEZ**

**ASESORA:**

**MTRA. FLOR BEATRIZ AGUIRRE BUJÀN**



**BOSQUES DE ARAGON, ESTADO DE MEXICO AGOSTO 2009**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

# ÍNDICE

Pág.

INTRODUCCIÓN. ....	I
<b>CAPÍTULO 1 ANTECEDENTES DE LA ADUANA.</b>	
1.1 ÉPOCA ANTIGUA. ....	1
1.1.1 INDIA. ....	1
1.1.2 EGIPTO. ....	1
1.1.3 FENICIA. ....	2
1.1.4 GRECIA. ....	3
1.1.5 ROMA. ....	3
1.2 EDAD MEDIA Y CONTEMPORÁNEA. ....	5
1.2.1 VENECIA, GÉNOVA Y BIZANCIO.....	8
1.2.2 FRANCIA. ....	9
1.2.3 ESPAÑA. ....	12
1.3 LA ADUANA EN MÉXICO. ....	15
1.3.1 ETAPA PREHISPANICA. ....	15
1.3.2 ETAPA COLONIAL. ....	16
1.3.3 ETAPA INDEPENDIENTE. ....	21
1.3.4 ETAPA DE REFORMA. ....	26
1.3.5 PORFIRIATO. ....	28
1.3.6 ETAPA REVOLUCIONARIA. ....	32
1.3.7 ETAPA POST-REVOLUCIONARIA. ....	33

<b>CAPÍTULO 2 GENERALIDADES DEL DERECHO ADUANERO.</b>	
<b>2.1 MARCO JURÍDICO DEL DERECHO ADUANERO. ....</b>	<b>40</b>
<b>2.1.1 CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO ADUANERO. ....</b>	<b>40</b>
<b>2.1.2 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. ....</b>	<b>42</b>
<b>2.1.3 LEY ADUANERA Y SU REGLAMENTO. ....</b>	<b>48</b>
<b>2.1.4 LEY DE COMERCIO EXTERIOR. ....</b>	<b>52</b>
<b>2.1.5 REGLAS DE CARACTER GENERAL EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR. ....</b>	<b>53</b>
<b>2.2 CONCEPTOS BÁSICOS. ....</b>	<b>57</b>
<b>2.2.1 LA ADUANA. ....</b>	<b>57</b>
<b>2.2.2 MERCANCÍA. ....</b>	<b>60</b>
<b>2.2.3 RÉGIMEN ADUANERO Y SU CLASIFICACIÓN. ....</b>	<b>62</b>
<b>2.2.4 CLASIFICACIÓN ARANCELARIA. ....</b>	<b>76</b>
<b>2.2.5 IMPUESTO AL COMERCIO EXTERIOR. ....</b>	<b>78</b>
<b>2.2.6 EL SISTEMA AUTOMATIZADO ADUANERO INTEGRAL (SAAI). ....</b>	<b>81</b>
<b>2.3 SUJETOS DEL DERECHO ADUANERO. ....</b>	<b>85</b>
<b>2.3.1 ACTIVOS. ....</b>	<b>85</b>
<b>2.3.2 PASIVOS. ....</b>	<b>93</b>

<b>CAPÍTULO 3 DESPACHO ADUANERO DE MERCANCÍAS.</b>	
<b>3.1 MARCO SUSTANTIVO DEL DESPACHO ADUANERO DE MERCANCÍAS. ....</b>	<b>100</b>
<b>3.1.1 CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DEL DESPACHO ADUANERO DE MERCANCÍAS. ....</b>	<b>100</b>

<b>3.2 MARCO ADJETIVO DEL DESPACHO ADUANERO DE MERCANCÍAS EN IMPORTACIÓN. ....</b>	<b>103</b>
<b>3.2.1 ACTOS PREVIOS. ....</b>	<b>105</b>
<b>3.2.2 ELABORACIÓN DEL PEDIMENTO. ....</b>	<b>107</b>
<b>3.2.2.1 PAGO DEL PEDIMENTO. ....</b>	<b>113</b>
<b>3.2.3 DOCUMENTOS ANEXOS AL PEDIMENTO. ....</b>	<b>115</b>
<b>3.2.4 MECANISMO DE SELECCIÓN AUTOMATIZADO. ....</b>	<b>123</b>
<b>3.2.5 DESADUANAMIENTO LIBRE. ....</b>	<b>126</b>
<b>3.2.6 RECONOCIMIENTO ADUANERO. ....</b>	<b>128</b>
<b>3.2.7 SEGUNDO RECONOCIMIENTO. ....</b>	<b>135</b>
<b>3.2.8 CONCLUSIÓN DEL DESPACHO ADUANERO. ....</b>	<b>140</b>
<b>CAPÍTULO 4 EMPLEAR MEDIOS TECNOLÓGICOS Y MODERNOS PARA AGILIZAR EL DESPACHO ADUANERO.</b>	
<b>4.1 CAMPO DE APLICACIÓN. ....</b>	<b>145</b>
<b>4.1.1 ADUANAS CON ALTO VOLUMEN DE OPERACIÓN. ....</b>	<b>145</b>
<b>4.2 EL DESPACHO ADUANERO DE MERCANCÍAS EN IMPORTACIÓN MEDIANTE EL USO DE MEDIOS MODERNOS Y TECNOLÓGICOS. ....</b>	<b>147</b>
<b>4.2.1 ACTOS PREVIOS, ELABORACIÓN Y PAGO DEL PEDIMENTO. ....</b>	<b>149</b>
<b>4.2.2 TRANSMISIÓN DE LA OPERACIÓN A LA AUTORIDAD ADUANERA PARA SU PRESELECCIÓN ELECTRÓNICA. ....</b>	<b>151</b>
<b>4.2.3 REVISIÓN DE LAS OPERACIONES CON MEDIOS MODERNOS Y TECNOLÓGICOS. ....</b>	<b>155</b>
<b>4.2.4 DETECCIÓN DE IRREGULARIDADES EN LAS OPERACIONES REVISADAS CON RAYOS GAMMA. ....</b>	<b>160</b>

<b>4.2.5 REDEFINICIÓN DEL SEGUNDO MECANISMO DE SELECCIÓN AUTOMATIZADO. ....</b>	<b>163</b>
<b>4.3 LEGISLACIÓN ADUANERA. ....</b>	<b>167</b>
<b>4.3.1 MODIFICACIÓN DEL MARCO JURÍDICO ADUANERO. ....</b>	<b>168</b>
<b>4.3.2 PROPUESTAS DE REFORMA, ADICIÓN O DEROGACIÓN A LOS PRECEPTOS LEGALES VIGENTES. ....</b>	<b>172</b>
<b>4.3.3 BENEFICIOS A CORTO Y LARGO PLAZO. ....</b>	<b>182</b>
<b>CONCLUSIONES. ....</b>	<b>187</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA. ....</b>	<b>191</b>

# INTRODUCCIÓN

La globalización que integra a las economías del mundo, así como a la de México, está haciendo que el intercambio de bienes y servicios sea una constante. Las aduanas, bajo este contexto, son infraestructura fundamental para el intercambio comercial con el resto del mundo.

En los últimos años el comercio exterior de México se ha incrementado en forma tan importante, pasando a ser la piedra angular de la economía nacional y propiciando un gran crecimiento del sector industrial, comercial y de servicios, quedando atrás la fuerte dependencia petrolera.

El comercio exterior ha crecido en más de un 500% mientras que las aduanas siguen funcionando de la misma manera, poco personal y en general mal capacitado, escasos recursos para combatir el contrabando, horarios poco flexibles, alta discrecionalidad en la toma de decisiones, etc.

Así como se definió una política de apertura comercial coherente y agresiva, hubo una omisión en cuanto a la política aduanera; es decir, se definió claramente cuál sería la posición de nuestro país en cuanto al comercio exterior se refiere, pero no existió una reflexión sobre el futuro de las aduanas.

Esta breve reseña nos hace reflexionar sobre el presente y futuro de la actividad aduanera, llegando a la conclusión de que el asunto del comercio exterior ha llegado a tales niveles el desarrollo económico del país, que resulta indispensable considerar opiniones, escuchando quejas y sugerencias que ayuden a delinear los trazos de una verdadera política aduanera que responda a los retos que enfrentará nuestro país a corto, mediano y largo plazo.

En la actualidad todo mundo habla del intercambio de mercancías, de aprovechar las oportunidades para exportar, de hacer negocios en los

mercados internacionales, sin embargo, para que el comercio exterior se desarrolle armónicamente, las aduanas deben funcionar de manera adecuada, facilitando la legal importación o exportación de mercancías, pero algo que resulta sumamente importante y que no debe ser pasado por alto, es que deben establecerse los controles necesarios para evitar la entrada de productos no deseados o en condiciones fraudulentas que dañan la economía y la planta productiva nacional.

De lo anterior, surge la necesidad de efectuar adecuaciones al marco jurídico aduanero vigente, implementando un sistema de preselección electrónica que cumpla con la finalidad de evitar retrasos en las operaciones de comercio exterior, mismos que repercuten en desventajas de logística en la competencia por el mercado internacional, permitiendo a la autoridad aduanera preseleccionar electrónicamente las operaciones que estarán sujetas a una revisión física a través del reconocimiento aduanero, las que serán revisadas mediante la utilización de medios tecnológicos que permitan visualizar el contenido de los cargamentos sin la necesidad de que sean descargados de los medios que los transportan, y las que se desaduanizarán sin que medie revisión alguna.

Bajo el esquema planteado, es de apreciar que las mercancías que se presenten ante la autoridad aduanera para su despacho serán revisadas en mayor porcentaje, disminuyendo el volumen de operaciones a las que se les determine el desaduanamiento libre, llevándose a cabo una revisión física a través de sistemas conocidos como rayos gamma, generando un verdadero esfuerzo por modernizar el funcionamiento de las aduanas y, a su vez, disminuir drásticamente el ingreso de mercancías ilegales que tanto daño producen a nuestro desarrollo económico.

Es de hacer notar, que es necesaria la implementación y explotación de los adelantos tecnológicos e informáticos, los cuales permiten ser utilizados en

infinidad de aplicaciones encaminadas al control aduanero, reflejando beneficios en la simplificación de los procedimientos del despacho aduanero y reduciendo los gastos de operación que derivan del comercio exterior.

La utilización de medios tecnológicos no es de extrañarse, ya que encuentra sustento en las distintas recomendaciones en materia de facilitación aduanera contenidas en diversos tratados, convenios y acuerdos de los que México es parte.

Por lo tanto, es necesario estudiar las necesidades de las aduanas, considerando su volumen de operación, medios de transporte que circulan por ésta, tipos de mercancías transportadas, su frecuencia, así como el despacho aduanero de las mercancías con todos sus elementos, requisitos y procesos, permitiéndonos instaurar las facilidades y controles idóneos que nos permitan alcanzar los beneficios planteados en la simplificación práctica del procedimiento de despacho aduanero.

En este contexto, es imperante modificar el marco jurídico aduanero vigente, dando paso a nuevos esquemas, procesos simplificados, uso de medios tecnológicos y facilidades tanto administrativas como operativas, basándose en parte, en la confianza que se le brinde a determinados sectores industriales o empresas, que demuestren transparencia en sus operaciones y cumplan con las obligaciones previstas en la Ley que rige la materia en estudio, así como todas aquellas que completan el marco legal que regula las operaciones de comercio exterior en nuestro país.

Para ello, partiremos de una conducta considerada típica o general que se encuentra en nuestra normatividad, para determinar si ésta se encuentra ajustada a la realidad del caso en particular que hemos planteado.

Para lo anterior, ha sido menester desarrollar de manera elocuente nuestros argumentos a través de capítulos, en los que se plasma lo siguiente:

En el primer capítulo, nos referimos a los antecedentes, abarcando tanto los que se dieron en otras culturas, como en diferentes áreas geográficas del planeta, hasta llegar a nuestro país involucrándonos en las diferentes etapas en las que se ha visto envuelto.

En el segundo capítulo, nos referiremos a los aspectos generales que caracterizan al derecho aduanero, como son su marco legal, los conceptos básicos que nos brindaran un mejor entendimiento de mismo, así como las personas involucradas en las operaciones de comercio exterior.

Dentro del tercer capítulo, plantearemos el marco sustantivo y adjetivo del despacho aduanero de mercancías, proporcionándonos una visión general de la serie de pasos que caracterizan a dicho despacho, ligadas indudablemente con la actividad cotidiana del comercio exterior.

Finalmente en el cuarto capítulo, expondremos las justificaciones pertinentes y la propuesta de actualización y modificación al marco jurídico aduanero que permita implementar los nuevos mecanismos que pretenden ofrecer una mejora significativa en la operación del derecho aduanero de mercancías, así como, los beneficios que se vislumbran a corto y mediano plazo.

Bajo este contexto ponemos a consideración la presente investigación y propuesta para los lectores y expertos.

## **1.1 ÉPOCA ANTIGUA.**

En este tema trataremos de dar una amplia visión de los diversos aspectos que fueron dando origen a las ideas de que existiera un régimen aduanero así como de los sujetos que participaron para ello en las diferentes culturas que florecieron en esta época.

### **1.1.1 INDIA.**

En la India, el comercio lo efectuaba la casta de los Vaysias, de este pueblo es donde surgen las primeras ideas de que las mercancías pagarán un tributo por su introducción o extracción a un determinado territorio, creándose en los pasos fronterizos un lugar *ad-hoc* para la recaudación, siendo el ejército el encargado de su cobro o de dicha recaudación.

### **1.1.2 EGIPTO.**

El Egipto de los faraones se presenta como el ejemplo de una monarquía absoluta, dado que todo depende de ellos y éstos a su vez de los funcionarios para poder gobernar; el escriba es el que ocupa un papel determinante ya que se encarga tanto de la recaudación de impuestos, como del cumplimiento de prestaciones vinculadas al cuidado de caminos, canales y diques.

En esta época de los faraones, "... Egipto vivía replegado con una economía en sí misma gozando de gran estabilidad y teniendo un comercio exterior relativamente escaso".<sup>1</sup> A pesar del poco comercio se hacían

---

<sup>1</sup> XAVIER BASALDUA, Ricardo. Introducción al Derecho Aduanero, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1988, p. 26.

importaciones como madera, metales, lanas, aceites, vinos, así como de exportaciones de trigo, cerámica, textiles de calidad y demás, por lo general era el faraón quien disponía mediante sus embarcaciones o caravanas.

Dada su ubicación geográfica, Egipto era un lugar de tránsito de mercaderías que provenían tanto de la India como del sur de África hacia el mediterráneo. Aquellas transportadas que pasaban a través de Egipto "... pagaban el doble derecho de entrada y salida, un derecho de circulación por los caminos y canales para que éstos se mantuvieran en perfectas condiciones, además de pagar un derecho de paso denominado 'derecho de puertas'"<sup>2</sup> La finalidad era permitir que los mercaderes negociaran sus mercancías en los mercados de la ciudad.

La expansión del antiguo reino hacia el Sudán, demuestra que fue en este lugar donde se estableció frontera, encargada para su mantenimiento a los monarcas de Elefantina. Es así como "... Elefantina se convirtió en la aduana y centro recolector del comercio exterior del sur".<sup>3</sup> A la conquista de Egipto por los romanos, éstos hallaron aduanas, impuestos a la entrada y salida de mercaderías así como peajes, de carácter solamente fiscal.

### **1.1.3 FENICIA.**

Los fenicios llegaron a dominar el comercio desde las costas del mar mediterráneo hasta las costas del norte de África; es conocida la trascendencia histórica del desarrollo en el comercio, la creación de sus colonias, conocidas como auténticos centros de comercio y depósito de mercancías dentro de los cuales tenían aplicación todo un sistema de privilegios que se otorgaban recíprocamente entre las colonias, claro proteccionismo en uso para su

---

<sup>2</sup> *Ibíd*em, p. 27.

<sup>3</sup> *Ibíd*em p. 28.

sistema.

#### **1.1.4 GRECIA.**

Los tributos que gravaban las importaciones y las exportaciones exteriorizaron en la antigua Grecia la existencia de un poder de imposición con anterioridad al nacimiento de los Estados.

Más que la introducción o la extracción de las mercaderías a través de las fronteras se tenía en consideración la entrada o salida de la ciudad, el acceso a la plaza del mercado o a un puerto en específico. "La administración de las adunas fue encomendada a los *Decasfologos*, quienes se encargaban de recabar el tributo de carácter aduanero denominado *Emporium*, lugar donde concurrían personas de diferentes naciones para el comercio".<sup>4</sup>

Aunque es poco el conocimiento que se tiene sobre el sistema aduanero griego, puede decirse que existían restricciones indirectas constituidas por tributos a la importación y exportación, pero también restricciones directas encaminadas a la prohibición de exportar o importar a determinadas ciudades o países. Pero al paso del tiempo Atenas se ve obligada a un importante intercambio para hacer frente a las necesidades de su creciente población.

#### **1.1.5 ROMA.**

La historia de Roma, ya sea en la época de los reyes, de la República y en el Imperio, se da la existencia de los derechos de Aduana. Las Aduanas se atribuyen... al cuarto rey Anco Marcio que las estableció en el puerto de Ostia;

---

<sup>4</sup> CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Derecho Aduanero, décima primera edición, Porrúa, México, 2002, p. 52.

en este lugar se reglamentó el tributo que gravaría el comercio de importación y exportación denominado *Portorium* (de puerta)".<sup>5</sup>

Bajo la denominación *Portorium*, los romanos se refirieron a tres tributos: la aduana, los arbitrios y los peajes de la aduana; era un derecho que debía pagarse al Estado cuando se atravesaba la frontera para introducir productos o exportar otros. El arbitrio lo establecía una ciudad en sus puertas a las mercancías que se pretendieran introducir, y por cuanto a los peajes, éstos se imponían a los viajeros por el uso de caminos o puentes. Para los romanos no hubo alguna distinción entre estos tipos de tributos, sin embargo, reconocían dos tipos de *Portorium*, el marítimo y el terrestre.

Para el momento de mayor desarrollo del sistema aduanero en Roma, el *Portorium* no solamente era percibido en las fronteras del Estado, sino también en las diferentes circunscripciones aduaneras en que estaba dividido su territorio, en entradas de ciudades, encrucijadas de rutas y pasos de montañas, ya que no sólo se gravaba el tráfico marítimo sino también el terrestre. "Para los romanos el *Portorium* no fue más que un impuesto de circulación, ya que tenía la utilidad de llenar el tesoro público y obtener el mayor provecho posible".<sup>6</sup>

El *Portorium* gravaba la circulación de las mercancías con fines comerciales, por tanto, los menesteres de uso personal estaban exentos del pago del tributo. Además del mencionado tributo, en Roma existieron algunas prohibiciones para la exportación de mercaderías, en especial para el hierro bruto o elaborado, para armas, vino, cereales, etc.; esto como una medida de seguridad pública, dado que la actividad predominantemente a que se dedicaba esta civilización era la guerra.

---

<sup>5</sup> *Ídem.*

<sup>6</sup> XAVIER BASALDUA, Ricardo. Ob Cit., p. 42.

## 1.2 EDAD MEDIA Y ÉPOCA CONTEMPORÁNEA.

La caída del Imperio Romano de Occidente, significa el resquebrajamiento económico romano, las provincias situadas al norte del mediterráneo repliegan su vida social y económica al interior de los grandes dominios, entrando la Edad Media. Sin embargo, el comercio no se detiene, sólo disminuye y se va haciendo más selectivo, en tanto que el sistema administrativo subsiste como una organización financiera con aduanas y tributos.

En la época merovingia, "... las instituciones financieras romanas como son los *portus*, es decir etapas y desembarcaderos pero no mercados ... ",<sup>7</sup> los peajes que conservaban el mismo lugar eran cobrados por el rey, de esta forma el tesoro seguía nutriéndose del comercio en la medida que era abundante, pero para el siglo VII comienza a menguar.

Para la época carolingia ocurren cambios de importancia a nivel institucional, se pierden caracteres romanos, los teloneos se multiplican, se convierten en el principal recurso; Carlomagno reglamenta su percepción, éstos serán percibidos únicamente sobre mercaderías y no sobre equipajes personales, sobre los viajeros por asuntos personales, no sobre los peregrinos, ni sobre soldados o aquellos que dirigen al ejército.

Se prohíbe la creación de nuevos *tonlieux*, sólo se perciben aquellos tradicionalmente establecidos, éstos sólo se perciben de aquel viajero que recibe ayuda, como ejemplo, el que pasa por un puente, sobre una ruta difícil que se debe conservar, un puerto y demás, es aquí que el impuesto se transforma de indirecto en tasa al mismo tiempo que se mantienen las fronteras terrestres y marítimas.

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 49.

Es durante la Alta Edad Media que "se vio la proliferación del impuesto de origen romano, el *tonlieux*, percibiéndose del transporte de mercaderías por tierra, agua y sobre su compra o venta".<sup>8</sup>

A la muerte de Carlomagno y con la paulatina disolución de su imperio, sobreviene una época de desorganización, anarquía e inseguridad; todo esto trae aparejado la detención del tráfico y conduce a una nueva organización política y social determinada feudalismo.

El mar mediterráneo pasó a ser un punto dominado por los musulmanes, reduciendo en gran medida el tráfico comercial, contribuyendo además a la expansión de las Ciudades-Estado como Venecia y Génova, beneficiadas por las cruzadas, desplazándose aun más la actividad económica hacia el norte. Los señores feudales procuran un autoabastecimiento, preservando la alimentación de su feudo y protegiéndose del enemigo exterior; se da por ende las restricciones a la realización del comercio.

El bandolerismo se convierte en una actividad muy recurrente, por este motivo los señores se congregan alrededor de los líderes dando paso a la creación de feudos, aquí "... los objetos indispensables para la vida diaria no están autorizados para su salida, en cambio todas las importaciones son bienvenidas. Los *tonlieux* cesaron de ser percibidos en las antiguas fronteras siendo nula su continuidad en las fronteras de los feudos... ",<sup>9</sup> se presenta el antagonismo debido a que los feudos tienen prohibido las exportaciones, trayendo como consecuencia el nulo percibimiento de derechos de entrada y de salida, por lo que el comercio se vuelve una actividad ocasional hasta el siglo XI.

---

<sup>8</sup> *Ibidem* p. 50.

<sup>9</sup> *Ibidem*. p. 52.

Al paso del tiempo se toma conciencia de la importancia que tienen los mercados y ferias como medios para obtener recursos, de manera que comienza el mejoramiento de los caminos e implementación de medidas para hacer seguro el traslado de las mercaderías, en tanto las aduanas son acondicionadas para el percibimiento de los *tonlieux*. Resurge el significado de los impuestos indirectos y su doble significado, el derecho de uso de una obra y la contribución por concepto de seguridad.

Con lo anterior, dada la alta proliferación todo queda obstruido, ríos, puentes, etc., todo como síntoma del acaparamiento de los peajes y *tonlieux*, dando como consecuencia que los tesoros de los príncipes y reyes se llenaran con el producto de los derechos percibidos de los mercaderes que protegían.

A mediados del siglo XIV, a la llegada de los mercaderes con sus respectivas mercaderías al ser descargadas en toda ciudad marítima y las que con puerto contaran, tenían que ser llevadas a un almacén, que en muchos lugares era llamado aduana, perteneciente a la ciudad o al señor de la tierra. Los mercaderes "daban a los encargados un depósito, para que una vez dado éste se cerrara con llave guardando las mercaderías, escribiéndose en el libro de la aduana toda la razón que daba el mercader de su mercancía, pagando derechos por toda o por una parte a la salida de la misma".<sup>10</sup>

La aglomeración en las bodegas era evidente provocando el difícil control de las mercancías, por ende se dotan de almacenes donde su verificación fuera más práctico, aunque era una carga más para el mercader, dado el tiempo y la mano de obra que exigía, se exceptuaba de buscar la mercancía por sí mismo.

Durante más de cuatro siglos, los impuestos van a estar en manos de los señores; el rey no tiene otros recursos que aquellos de los de su propio

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 59.

dominio.

### **1.2.1 VENECIA, GÉNOVA y BIZANCIO.**

Percatados del comercio cerrado que se dio en la Edad Media, algunas ciudades se mantuvieron abiertas al comercio exterior, logrando un dominio de cierta parte del Mediterráneo con floreciente intercambio comercial desarrollándose notoriamente. Las ciudades más destacadas son Venecia y Génova, estableciendo fuertes vínculos con Bizancio (Ciudad Capital del Imperio Romano de Oriente hasta 1453), además con el Imperio Islámico y ciudades del norte de Europa.

Venecia, en un principio bajo la protección de Bizancio, se llega a constituir en una Ciudad-Estado, con un gobierno estable y una política hábil, sirviéndose de esto para su consolidación como imperio económico, además de tener la intermediación de actividad comercial entre el oriente y el occidente.

Teniendo dificultades el Imperio Bizantino en cuanto a la expansión de los normandos y los musulmanes, recibió ayuda de la flota veneciana, como resultado de esta ayuda, Bizancio retribuye con la obtención de importantes franquicias aduaneras en los puertos del imperio, teniendo en virtud los buques venecianos exentos de los derechos que hubieran tenido que pagar en la aduana.

Con la amenaza de los turcos al imperio, "Venecia se consolida gracias a la bula áurea del emperador Alejo, en donde tenía la libertad de tránsito por todo el imperio salvo en el Mar Negro, teniendo exención de todos los impuestos y derechos de aduana".<sup>11</sup> Fue hasta mediados del siglo XV que las finanzas de Venecia dependen de los impuestos al consumo y de derechos de

---

<sup>11</sup> *Ibidem.* p. 67.

aduana llamados *dux* percibidos por funcionarios y empleados, asegurando su abastecimiento de las importaciones y un riguroso control sobre los productos indispensables, subsistiendo el mercado libre para las frutas y verduras.

Para Génova, el equipamiento de una considerable flota le valió la consolidación de ser una Ciudad-Estado, así como del comercio marítimo, además de las relaciones con África, con Bizancio y demás ciudades de Oriente. A pesar de la rivalidad con Venecia, no se vio afectado su funcionamiento ya que se dedicaban al comercio de diferentes productos, teniendo en principio una clara diferencia en las naves empleadas para el tráfico.

Toda la mercadería de propiedad genovesa o que era transportada por buques genoveses, se hallaban sometidas a las aduanas de Génova y a rigurosos itinerarios; existía la costumbre de arrendar los derechos de aduana al igual que los otros impuestos por periodos de un año. Bajo la legislación aduanera genovesa *Regulae cunsulum callegarum*, los arrendatarios de aduanas tenían el derecho de exigir la apertura de los bultos. El principal rasgo distintivo del Estado genovés en la Edad Media, consiste en la percepción de derechos sobre el tráfico genovés entre puertos extranjeros.

### **1.2.2 FRANCIA.**

Durante la Edad Media, Francia no escapa a las características comunes al régimen feudal vigente en la Europa continental. Con el rey Luis IX, en las fronteras del reino estaban las aduanas reales, aparejando únicamente derechos de exportación, que progresivamente habían reemplazado las prohibiciones en los límites de los feudos y del dominio real; no se suprimieron ni modificaron los peajes ni arbitrios, siendo estos el principal recurso fiscal.

En el siglo XIV, se produjo una situación que marcaría profundamente el sistema aduanero, el rey Juan II, en cumplimiento con el tratado de Bretigny-Calais y de esta forma pagar su rescate, propuso establecer en el reino un impuesto sobre la venta de las mercaderías, a excepción de las bebidas y la sal, de lo cual muchas provincias aceptaron pero otras tantas lo rechazaron, provocando la independencia de feudos bajo el argumento que no era un impuesto feudal, no comprendido en las cartas y costumbres.

Juan II, adoptó medidas declarando que las provincias que rechazaron la ayuda fueran tomadas como territorios extranjeros, teniendo como consecuencias que aquellas mercancías que salieran a territorio extranjero debían pagar un impuesto de salida, mientras que aquellas que pretendieran entrar a territorios sometidos debían conducirse por medio de un guía; aquellas mercancías que provinieran de territorio extranjero y fuesen a ser reexportadas debían pagar un derecho de tránsito, determinando una existencia de distintas tarifas aduaneras y una multiplicación de las barreras aduaneras para controlar el paso de las mercancías.

Lo anterior dio origen a la creación de las aduanas interiores, siguiendo éstas vigentes durante todo el antiguo régimen en Francia, como consecuencia de la falta de infraestructura para la adjudicación de los impuestos indirectos a los particulares por parte de los reyes.

Bajo el reinado de Luis XIV, llega el mercantilismo a su apogeo, por medio del ministro de Colbert, éste intenta la supresión de las aduanas interiores, proponiendo una tarifa aplicable a todas las aduanas exteriores del reino, de tal forma que logró la aplicación de una única tarifa simplificando el sistema tributario aduanero, sustituyéndose de esta manera, por una única tarifa para las exportaciones y las importaciones, consolidándose una verdadera unión aduanera.

En " ... 1667, entra en vigor una nueva tarifa de derechos con la necesidad de protección a la industria textil, contribuyendo aún más a la simplificación de la tarifa aduanera. Después de la muerte de Colbert se dicta la Ordenanza de 1687, que ha sido calificada como el primer Código de Aduanas en Francia".<sup>12</sup>

Dentro de este ordenamiento son desarrollados algunos de los principios que hoy en día son mantenidos por algunas legislaciones modernas, a saber de algunos, la percepción de derechos a la entrada y salida de las mercaderías, a excepción de los menesteres propios de la persona del rey o que estuvieran exceptuados por ordenanza alguna; los capitanes de buques debían efectuar la declaración de las mercaderías que transportaban; la verificación de las mercancías a la entrada y salida, así como su debida declaración y certificación de los comprobantes de pago; no se podían desviar de las rutas que se establecían para la llegada a una aduana; la función de control sobre todas las mercaderías por parte del servicio aduanero; verificación de las mercaderías en otra aduana bajo la sospecha de fraude; se reglamentan los depósitos aduaneros, entre otras más disposiciones.

Fue hasta la Revolución Francesa en 1789, que inició la evolución de la legislación aduanera; fue para la Ley de 1791, que se agrupó el nuevo conjunto de las disposiciones aduaneras denominado "Código para las Aduanas Nacionales", cuyos principios fueron tomados de la ordenanza de 1687. De tal modo que la aduana adquiere carácter nacional y los tributos son percibidos para beneficio exclusivo del Estado.

---

<sup>12</sup> *Ibidem.* p. 86.

### 1.2.3 ESPAÑA.

En la dominación por parte de Roma, se impuso la *pax romana* viéndose relacionada la península con el extenso mundo romano, no sólo a través del Mar Mediterráneo, sino también por las vías romanas; la seguridad que se brindaban en los viajes, fuera por tierra o agua, además de los bajos derechos de aduana como la magnífica red de carreteras, agudizó el florecimiento del comercio. Aquí se localizaron ocho puestos de *portorium*, marítimos o de aduanas, teniendo un sistema de percepción de los derechos por medio del arrendamiento, como en todas las provincias del imperio.

Con la caída del imperio romano fue destruido el sistema aduanero; en España se conforma de nueva cuenta con la llegada de la invasión visigoda a la península creando un Estado Hispano-Godo, los impuestos en éste fueron los mismos que en el imperio, pero la mayor parte de los impuestos indirectos desaparecieron. Con la invasión de los árabes a España, se conforma una organización de carácter aduanero; el impuesto de carácter aduanero que introdujeron a España fue el *almojarifazgo*.

El "*almojarifazgo* gravaba con diferentes porcentajes que iban desde el tres por ciento hasta el quince por ciento del valor de las mercancías a su introducción o extracción".<sup>13</sup>

Existieron dos tipos de *almojarifazgo*, uno llamado mayor, percibido a través de las importaciones de mercancías del extranjero, y el menor, que se obtenía de las operaciones del comercio interior y de la circulación de mercancías de un puerto a otro del reino. La política aduanera establecida por los árabes está basada en una tendencia fiscal, considerando al producto obtenido un recurso para su sistema financiero.

---

<sup>13</sup> CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, Ob cit., p. 55

En la época del desarrollo de la España islámica, también coexiste la otra parte denominada España cristiana, caracterizándose en el uso de los sistemas de la Edad Media, de forma que el denominado *portazgo* era percibido en puertos secos y puertos mojados; pero para el siglo XII, se estableció un derecho denominado "Diezmo de Mar", impuesto de mar percibido por las mercancías que se introducían.

Durante el reinado de Alfonso X (1252-1284), se hizo frente a una dura situación económica dado el incremento de las importaciones, su obra maestra denominada "Las Siete Partidas", reglamenta algunas disposiciones en materia aduanera, en especial la Quinta Partida, estableciendo que el *portazgo* que será del doce por ciento, se causará por mercancías que salgan o se introduzcan al territorio y sí se sabe que hay un encubrimiento a las mercancías, se confiscarán pasando a favor del fisco; los "descaminados" comerciantes deben seguir los caminos indicados; en caso de que el comerciante lleve consigo menesteres propios de uso, no causarán contribución alguna siempre que de ellos no obtenga algún beneficio.

Para el año 1301, se ordena que la revisión de las mercaderías se lleve a cabo en el mismo lugar donde se encontrase la aduana.

A la par del desarrollo comercial y económico en que se tradujo lo anterior, se continuaba con la reconquista de la península, y una vez reconquistados los países ocupados, los reyes cristianos pusieron especial cuidado en mantener toda la infraestructura aduanera de importancia vital para el cobro de los impuestos, manteniéndose la aduana durante sus reinados.

Durante el reino de Navarra el impuesto de aduana tuvo carácter de peaje y era percibido en centros aduaneros llamados "Tablas", situados en localidades generalmente fronterizas.

Para 1492, se llega a la fase final de la reconquista por parte de los reyes católicos con la toma de Granada, encontrándose con una perfecta organización aduanera que provocó la promulgación del Arancel de 1492, dentro de éste se establecen tarifas sistemáticas constando de 55 epígrafes con un variado repertorio para las mercancías de procedencia extranjera; incluía una lista de artículos de fabricación nacional que estaban sometidos al pago de derechos de exportación; los derechos principalmente establecidos eran primordialmente *ad-valorem* y nunca inferiores al cinco por ciento.

Se denominó un *almojarifazgo* mayor para hacer la distinción con los otros dos denominados *almojarifazgo de las indias* para mercancías que provenían o eran destinadas hacia esta región, y el *almojarifazgo menor* con analogía al de cabotaje actualmente, impuesto a mercancías que eran transportadas de un puerto a otro dentro del mismo reino. Los reyes católicos reglamentaron las condiciones de arrendamiento de las aduanas, fijando facultades para los "asentistas", quienes practicaban los reconocimientos junto con el "fiel", además de "guardas" en zonas aduaneras para vigilar el movimiento comercial. Este sistema finalizó en 1750, pasando la administración directamente a la Corona.

A la llegada de Carlos III al trono, significó una verdadera renovación administrativa en todos los órdenes, se abolió el monopolio del puerto de Cádiz para el comercio con las Indias y en 1784, se recopiló en un solo arancel los diversos que se aplicaban en las aduanas el reino.<sup>14</sup> En 1805, se promulgó la *Novísima Recopilación*, sustituyendo a la anterior de 1567, abordando en su Título XX, sobre los portazgos y pontazgos, barcajes y peajes.

En 1820, las Cortes Ordinarias aprueban el Sistema General de Aduanas de la Monarquía española, en tanto la desaparición de las aduanas interiores

---

<sup>14</sup> XAVIER BASALDUA, Ricardo. Ob cit., p. 119.

fue una lenta evolución teniendo su supresión en 1841. En 1857, se dictan las *Ordenanzas de la Rentas de Aduana*, sustituidas en 1870, por las *Ordenanzas Generales de las Renta de Aduanas* que fueron transcritas literalmente al texto de 1924.

Finalmente, el decreto de 1947, aprobó las *Ordenanzas de la Renta de Aduanas*, que con numerosas modificaciones sigue vigente hasta el día de hoy, sufriendo grandes modificaciones por la entrada de España a la comunidad Europea.

### **1.3 LA ADUANA EN MÉXICO.**

#### **1.3.1 ETAPA PREHISPÁNICA.**

En esta época existía una actividad comercial entre los pueblos mesoamericanos; además del trueque, " ... tenían sistemas de valor y medida que se empleaban para el intercambio de mercancías, como en la actualidad son utilizados los billetes, monedas, cheques, ellos manejaban carrizos rellenos de polvo de oro, plumas de aves preciosas y semillas de cierta especie de cacao los cuales eran reconocidos".<sup>15</sup>

Las culturas dominantes eran las que imponían las organizaciones del comercio a grandes distancias, además de contar con el pago de tributos a los pueblos.

El comerciante que recorría largas distancias era llamado entre los mexicas "Pochteca", él era quien intercambiaba los productos de la región con los de otros pueblos situados más allá de las fronteras del estado mexicana. Así,

---

<sup>15</sup> TREJO VARGAS, Pedro. *El Sistema Aduanero de México*, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, Aduana México, Sistema de Administración Tributaria, México, 2003, p. 25

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

### 1.3.2 ETAPA COLONIAL.

A razón del descubrimiento del Nuevo Mundo, " ... los Reyes católicos obtuvieron del Papa Alejandro VI, las *Bulas Alejandrinas*, la primera llamada "*Eximiae Devotion Sinceritas*", suscrita en 1493, en la que se les concedía a los reyes los mismos derechos que a Portugal por el descubrimiento de África y Guinea; la segunda llamada "*Inter Cetera Oivinae Mejestatis Beneplácita*", del 14 de mayo de 1493, manejaba una línea meridiana que pasaba a 100 leguas de las islas Azores, yendo de norte a sur, lo que quedaba hacia el occidente de la línea sería español y hacia el oriente, portugués".<sup>16</sup>

Por éstas se le concedía a España todas aquellas islas y tierras encontradas y aquellas por descubrir con sus dominios, fortalezas y ciudades, se prohibían a cualquier persona, aún con investidura imperial, la práctica de comercio sin el permiso de los reyes con la pena de la excomunión.

La anterior bula suscito discusiones sobre su legalidad, aún a pesar que desde el siglo XI, se llevaba a cabo la repartición de islas pero con el fin de evitar fricciones entre España y Portugal, se firmó en 1494, el "*Tratado de Tordecillas*" documento donde se ratifican las *Bulas Alejandrinas* aumentándose la línea original a 360 leguas.

Una vez contando con los documentos que sustentarán la política comercial de España en sus nuevas colonias, éste se efectuó principalmente a través de la Casa de Contratación de Sevilla, la cual tuvo su origen el 10 de enero de 1503, principió como empresa particular de los reyes católicos,

---

<sup>16</sup> CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Ob. Cit., p. 56 y 57.

salvaguardando la administración que les correspondía por la aportación al descubrimiento del nuevo mundo, posteriormente se convirtió en una especie de ministerio dedicado a la administración de todo el comercio con la Nueva España.

La formalización del comercio de España con sus colonias, comenzó con la expedición de las reales cédulas que legitimaban el monopolio mercantil de ésta con los territorios recientemente conquistados, así en 1497, por obra de los reyes católicos se emite la "*Carta de Burgos*", donde se declara el libre pago de impuesto del almojarifazgo a frailes y personas con sus objetos de pertenencia que vinieran a poblar las tierras recientemente descubiertas.

Posteriormente con las cédulas de 1509, 1519, 1531 Y 1535, la Corona reglamentó el comercio de la metrópoli con la Nueva España, a éstas se les marcó un con un espíritu mezquino, que además de las restricciones que se les tenía para el comercio con las demás colonias trasatlánticas y personas que solamente podían intervenir, se limitaba la actividad del comercio a las ciudades de Cádiz y Sevilla, quedando establecida en la última la casa de Contratación de las Indias y en la primera un juez dependiente que llevaba los registros y evitar el fraude.

El comercio con Oriente se inició en la segunda mitad del siglo XVI, cuando se instituyó la ruta mercantil entre Acapulco y Manila. Cabe recordar que las islas Filipinas formaban parte también del Virreinato de la Nueva España. Para 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. Dado que en el puerto de Manila no se efectuaba ningún control de los embarques, la revisión aduanal se realizaba en Acapulco.

Las primeras disposiciones que se implementaban en la Nueva España para el combate al contrabando, se estipuló que todo navío que fuera inglés, portugués o de cualquier otro país que llegara a las costas del territorio con mercadería, fuera embargado; una segunda disposición era evitar la defraudación del derecho del almojarifazgo que se causara con la venta de mercancías y frutas de otras tierras, las cuales se hacían pasar como oriundas de la región, para esta conducta la sanción era su decomiso.

Existían dos clases de comercio en la Nueva España, la que provenía de la metrópoli y otra de las tierras americanas. "De la metrópoli a la Nueva España generalmente venían artículos de primera necesidad, como harina de trigo, aceite, vinos, ropas, caballos y armas; de Nueva España a España lo que más se llevaba era oro, plata, perlas, etc."<sup>17</sup>

En el Virreinato de la Nueva España se estableció el llamado derecho de almojarifazgo, se percibía en España y Nueva España a partir de 1522, en Veracruz, consistiendo en un siete y medio por ciento de todas las mercancías que vienen de España; para 1566, se estableció que fuera de un cinco por ciento las mercancías y de diez por ciento para los vinos cuando fuera de España a Nueva España, saliendo de Sevilla al llegar a Nueva España veinte por ciento los vinos y diez por ciento lo demás, a la inversa al salir de la Nueva España se pagaba cinco por ciento y otro tanto al llegar a España por el valor de las mercancías; para el comercio que se llevaba a cabo con las filipinas este derecho en la aduana de Acapulco llegó a ser de hasta de treinta y tres y medio por ciento.

La relevancia de este tributo fue de tal magnitud que la corona española dictó sobre la materia numerosas cédulas reales, decretos y ordenanzas, mismas que regulaban la entrada y salida de mercancías. Además del anterior

---

<sup>17</sup> TREJO VARGAS, Pedro. El Sistema Aduanero de México, p. 27.

derecho, se contemplaban otros tantos diferentes impuestos como:

1. El "Derecho de Avería", recaudándose a partir de 1526, creado para cubrir por parte de los dueños de las mercancías los haberes y gastos de las flotas que les escoltaban, consistiendo en un tanto por ciento del oro, plata, candiles y géneros que salían de una tasa de medio por ciento; al paso del tiempo pasó hasta un catorce por ciento, reglamentado en 1644, para que no pasara de un doce por ciento.
2. El "Derecho de Almirantazgo", a favor del cargo del Almirante de las Indias que era Cristóbal Colon y a sus descendientes, consistiendo en un pago que hacían los buques tanto en la carga como en la descarga, pagando un marco o cinco reales por cada cien toneladas.
3. El "Derecho de Alcabala", impuesto para gravar la circulación de las mercancías, porción del precio vendido que se pagaba al fisco, implantada en forma similar que en España, la cual contemplaba sus tres diferentes formas: la primera "la fija" pagada por vecinos por transacciones locales; "del viento", pagada por mercaderes forasteros que realizaran operaciones en los mercados locales, y la de "altamar", pagada en los puertos secos y mojados por venta de artículos extranjeros, se implantó en la Nueva España en 1573, equivalente al pago de seis por ciento por el valor por venta de primera mano, su abuso llegó a tal grado que en el territorio se tuvo hasta 80 suelos alcabalatorios, dándose en cada uno de ellos la venta nueva alcabala.
4. El "Derecho de Tonelaje", creado en 1608, a favor de la Cofradía de los Navegantes, pero éste no era el mismo para todos los buques, todo dependía del puerto de destino que tuviera; en un principio consistió en real y medio de plata por cada tonelada, agravándose en 1637, para las mercancías que llegaran a

Veracruz, se dispuso de 1406 reales los abarrotos y 671 las frutas.

Para evitar que los buques desembarcaran en lugar distinto al establecido y protegerlos de los ataques de piratas, se comenzó a mandar los barcos en flotas para su auxilio y vigilancia mutua, costumbre que se tornó obligatoria para 1564, dictada por Ordenanza de la Casa de Contratación de Sevilla, ordenando que ninguna nave zarpara si no fuera en flota, autorizándose dos anualmente, 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. Para 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 y la costumbre de zarpar en flota conocida como "Sistema de Flotas" siguió vigente hasta mediados del siglo XVIII, con la terminación del reinado de la casa de Austria y la llegada de los Borbones.

Con la llegada Carlos III, se manifestó por remediar la situación de comercio que hasta ese entonces representó un perjuicio para la hacienda real, así con la ayuda de su ministro de comercio y moneda, Bernardo Ward, implementando métodos más liberales para mejorar el sistema de comunicaciones, fomentar la agricultura, difundir el comercio, derribar todas las trabas para el resurgimiento económico, todo por medio de la reforma al Sistema Comercial Americano.

"En 1765, Carlos III, convoca a una reunión para las conclusiones, la apertura de los puertos de Barcelona, Tortosa, Alicante, Cartagena, Málaga, Vigo, Xijón, Santander, Laredo, Bilbao y San Sebastián para el comercio con

América; la abolición del sistema de flotas, apertura de treinta y cinco puertos, sustitución de los impuestos de tonelada y palmeo por el de *ad-valorem*".<sup>18</sup>

Además, en 1774, se suprime la prohibición para que las colonias comerciaran entre ellas.

Para 1778, se dio la célebre "Ordenanza del Comercio Libre", obteniéndose beneficios como la destrucción del monopolio que por tantos años mantuvieron Sevilla y Cádiz, la desaparición del sistema de flotas y se redujeron o extinguieron los impuestos existentes en la colonia. Durante diez años se libera de toda contribución de derechos y arbitrios a la salida de España y del almojarifazgo a la entrada de América, " ... todas las manufacturas de lana, algodón, lino, cáñamo que sean indudablemente de las fábricas de la península, o de las Islas de Mayorca y Canarias, y de los tejidos de seda sola o con mezcla de oro y plata fabricadas en estos reinos y en dichas islas, que sólo paguen por cada libra castellana de diez y seis onzas, treinta y cuatro maravedís en lugar de los ochenta que hoy contribuyen".<sup>19</sup>

Si bien la Ordenanza trajo reducción de impuestos y demás beneficios, no dejó de ser un instrumento que ayudara a la intensificación de la importación de productos elaborados para América y la exportación de productos tropicales y metales preciosos.

### **1.3.3 ETAPA INDEPENDIENTE.**

Una vez consumada la independencia, el comercio quedaba a la deriva, todas las características que se tenían de la colonia sobre transportación y monopolio desaparecieron. Para los nuevos gobernantes se presentó una

---

<sup>18</sup> CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Ob cit., p. 62.

<sup>19</sup> SIERRA, Carlos J (Coord.). Historia y Legislación Aduanera de México, Ediciones del Boletín Bibliográfico de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, México, 1973, p. 10.

ardua tarea de organización; así para los secretarios del ramo su preocupación inmediata "fue la de reunir todos los antecedentes y elementos que les permitieran planear un orden".<sup>20</sup>

En materia aduanera, el trabajo era monumental tanto por la gran extensión del territorio como por la poca instrucción de la que se carecía en torno al tema; se abrió el comercio así como los puertos a toda nación, pero pese al liberalismo que se implantó, aparejado llevó las prohibiciones a productos que supuestamente en el país se podían producir, de tal forma que el 15 de diciembre de 1821, se publicó el primer arancel publicado por la "Junta Provisional Gubernamental", denominado "Arancel General Interino para el Gobierno de las Aduanas Marítimas en el Comercio Libre del Imperio".

En este documento se designaron los puertos habilitados para el comercio; el manifiesto era el documento redactado en castellano o en francés que debía presentarse por triplicado, precisándose los géneros los cuales se debían descargar en un término de 48 horas; este documento contenía el nombre del capitán, tonelaje, puerto de procedencia y de salida; se especificó el trabajo que debían realizar los administradores de las aduanas, los resguardos para evitar la extracción de mercancía en forma subrepticia y las vistas para la práctica del reconocimiento.

Además, se plantearon las bases para la operación del arancel, estableciendo que los géneros, las mercancías de importación prohibida y las libres de gravamen quedaban a criterio de los administradores de las aduanas; comprendía una especie de recurso para los afectados por la equivocación de la clasificación, substanciándose ante el intendente de la aduana.

A partir de 1823, el sistema de represalias que empezó a operar fue el de

---

<sup>20</sup> *Ibidem.* p. 13.

decomiso de las mercancías, aquellas que no fueran declaradas en el manifiesto, las prohibidas, exceso del tonelaje, circulación sin el debido documento, éste sistema se aplicó judicialmente.

Para 1824, el Congreso decretó que el anterior arancel era muy liberal, por lo que se aumentó la lista de los productos prohibidos para su importación, es así como se van vedando productos con el objetivo principal de estimulación a la industria nacional, la cual era inexistente ya que la mayoría de la población no conocía todos aquellos menesteres y peor aún, se carecía de maquinaria para la producción; todo aquel proteccionismo se convirtió en un prohibicionismo so pena de confiscación mediante. Así, de nueva cuenta para el 16 de noviembre de 1827, se publica un nuevo arancel denominado "El Arancel para las Aduanas Marítimas y de Frontera de la República Mexicana", abrogando al anterior y de nueva cuenta aumentando la lista de productos prohibidos para su importación, pero además, contenía nuevas innovaciones, se permitía que la mitad de los derechos se pagaran en los primeros 90 días y los otros a los 180, las mercancías pagaban dependiendo del peso, medida y su número ya no dependían de su valor; se inició el primer antecedente, desgravación para determinadas zonas (mercancías que ingresaran por Yucatán, Chiapas y las Californias), además los Estados nombraban interventores para el cumplimiento y pago de los derechos.

Para los subsecuentes años se fueron expidiendo nuevos aranceles, el de 1837, denominado "Arancel General de Aduanas Marítimas Y Fronterizas", continuando con el cobro por tonelada disminuido a 12 reales, el manifiesto certificado y sellado por el cónsul o vicecónsul mexicano del puerto de procedencia, se exigió la presentación de factura comercial por triplicado, se comenzó la práctica de sellar y cerrar los compartimientos con sellos, aumentó el número de productos prohibidos, y en caso de procedimiento judicial se debía dictar sentencia dentro de 24 horas a partir de la presentación de la

denuncia.

En 1842, bajo el gobierno centralista, un nuevo arancel se publica, "Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas", retomándose del anterior cuantas disposiciones le fueran favorables y de utilidad; para la certificación de las facturas, si no se contaba con las personas para hacerla se podían certificar por dos comerciantes de conocida reputación; el decomiso del buque y todo lo que le perteneciera era procedente cuando faltare el manifiesto con sus tres ejemplares; contenía por primera vez disposiciones respecto de productos inflamables, los cuales se despacharían siempre en el muelle; se contó con los nuevos horarios para la descarga y carga; el pago de los derechos se dividió en tres partes iguales (90 días para el primer pago, 140 para el segundo y 180 para el tercero).

Todas las disposiciones que se manifestaban para las aduanas marítimas se debían observar para las fronteras; respecto del juicio de decomiso se seguiría ante autoridad judicial, siendo público y verbal, la sentencia se debía dictar dentro de los tres días hábiles, esto contado a partir de que se apersonare la parte legítima o se le declarare en rebeldía, a falta de pruebas por la distancia se aplaza el término por el tiempo indispensable, se continuó la primera y segunda instancia, la tercera se reservaba para cuando el valor de mercancías excedía de \$2,000.00, y en caso de suponerse otra responsabilidad, ésta se seguirá por cuerda separada.

Un año más tarde en 1843, se sustituyó el arancel de 1842, quedando en su estructura igual, sólo aumentó el número de puertos, se elevó el número de productos prohibidos, los derechos no se pagaban conforme a la factura sino conforme al aforo practicado aboliendo el cobro por valor y factura, pagándose según el porcentaje que apareciere. El 4 de octubre de 1845, se promulga el "Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas", quedando en

estructura, igual que el de 1837 y 1843.

La mayor innovación fue la creación de la "Junta de Aranceles", compuesta por cuatro personas que conocerían de asuntos respecto de reincidencia en caso de decomiso que se cometiera por ignorancia o involuntariamente, una aplicación legal dudosa, derecho impuesto correspondiente a una mercancía, de productos considerados como prohibidos o no, de mercancías exentas o no de pago de derechos y la forma de ajustar los derechos a las mercancías; sus resoluciones eran por mayoría absoluta, sometiéndose a la consideración del presidente quien tomaría la decisión final.

En cuanto a las demás disposiciones implementadas, se prohibió la enmendadura y raspadura en la factura, en el caso de decomiso de mercancías que no hubiese consignatario, se vendería en subasta pública pagando de la venta los derechos causados, para el caso de sanciones se agregaba a la pena de decomiso una multa, o en su caso pena corporal.

El anterior arancel lo sustituyó el publicado el 1° de junio de 1853, "Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas"; se da por primera vez una relación de las aduanas fronterizas, aumenta el número de productos prohibidos y se agregan disposiciones de las cuales pueda tener conocimiento la "Junta de Aranceles", quedando así con la misma estructura y observancias que el anterior.

Hasta este punto, los aranceles promulgados y los que ya fueran algunos abrogados, derogados o adicionados por sus subsecuentes, la pauta a seguir fue el prohibicionismo, claro que sentaron algunas de las bases más importantes respecto a los procedimientos para el despacho de las mercancías que llegaran hasta nuestro territorio, de forma que se trataba de proteger industrias inexistentes o a la misma agricultura de los instrumentos más

esenciales para su desarrollo.

#### **1.3.4 ETAPA DE REFORMA.**

Fue el 31 de enero de 1856, cuando se expide un nuevo arancel denominado "Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de la República Mexicana", el cual trajo cambios muy importantes.

Los productos que se podían importar libres de derechos aumentaron, esto encaminado a la introducción de aquellos que beneficiaran y aumentarían la industria, agricultura y transportes; se reduce el número de productos prohibidos dando un toque de liberalización, se agrupan los artículos en orden alfabético en cinco capítulos, los derechos establecidos eran *ad-valorem*, percibiéndose por valor factura o aforo, los derechos se podían pagar en dos exhibiciones la primera a los 40 días y el segundo a los 180 días, la autoridad local o municipal no podían imponer derechos.

Se dividieron en tres tipos las infracciones a la ordenanza, el contrabando con sanción de confiscación y pérdida absoluta de las mercancías y embarcaciones, aplicándose una multa del 5% hasta el 25% del valor de las mercancías en caso de que fueran prohibidas, el fraude con pérdida de las mercancías que hayan adicionado y pago de multa de \$200.00 a \$3,000.00 M.N. y pago de multa de \$500.00 a \$3,000.00 M.N., cuando el desembarque se produjera en hora inhábil junto con la pérdida de las mercancías adicionadas, pudiéndose pagar a demás triples derechos de importación, internación y consumo, en tanto la inobservancia a la ordenanza con pago de multa de hasta \$1,000.00 por falta de recibo de cónsul mexicano y las demás que no excedieran de \$200.00, la jornada laboral de oficinas sería de 7 horas diarias.

En tanto lo que respecta a las vías para la aplicación de juicios, se establecieron dos: una administrativa, la cual constaba con tres instancias, siendo además gratuito; y otra judicial, que a contrario sensu, estaba gravado con las cuotas establecidas, y una vez iniciado en alguna de ellas no se podía cambiar de vía.

Con la promulgación de la Constitución de 1857, " ... se imponen los principios liberales en todas las materias y órdenes de la vida nacional, se faculta al Poder Legislativo para que sea el único que pueda expedir aranceles, se prohíbe a los Estados gravar directa o indirectamente el tráfico de personas y la creación de aduanas locales, la Federación es la única que puede gravar las mercancías que se importen, exporten o transiten por el territorio".<sup>21</sup>

Aunque debido a la intervención francesa, dada la suspensión de pago por concepto de deuda exterior a los acreedores ingleses, franceses y españoles, durante la mitad del siglo XIX, hicieron que la Constitución promulgada fuera casi letra muerta. Fue hasta 1872, bajo el régimen del Presidente Juárez que se dicta un nuevo arancel y por primera vez lo acompañó junto con la publicación un Reglamento denominado "De Aduanas Marítimas y Fronterizas", la razón consistió en la división de la tramitación aduanera del funcionamiento propio.

Se busca con este arancel, refundir en una sola cuota los diversos derechos, establecer el derecho de importación con cuota fija, aumentar la tarifa de artículos no considerados para evitar las diferentes cotizaciones que hacen las aduanas, abolir las prohibiciones, aumentar la lista de mercancías libres, abolir el pago de tránsito de mercancías que hayan pagado su derecho de importación, exención a buques nacionales de derecho de fero, conceder franquicias al comercio extranjero para incrementar la exportación de productos

---

<sup>21</sup> CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Ob. Cit., p. 70.

nacionales y abrir las costas al comercio de exportación.

El simplificar las operaciones aduaneras, adoptar el sistema métrico decimal y la recopilación de todas las disposiciones en un solo cuerpo; además de que los tráficos se precisan con mayor claridad, se incluyó un capítulo relativo a los pasajeros y equipajes, concediéndoles una franquicia para que tales productos estuviesen exentos de pago, en tanto que en el Reglamento se establecieron los puertos abiertos al comercio, aduanas fronterizas y puertos de cabotaje.

Se mantiene la confiscación de mercancías, embarcaciones y carros que transportaran objetos de contrabando con pena del doble de derechos, en tanto a las vías judiciales se mantienen las dos anteriores con elección a una, en la administrativa sólo quedan dos instancias, la primera ante la aduana y la segunda ante la Secretaría de Hacienda, en caso de que no localizarse al dueño o conductor de las mercancías se debía seguir vía judicial.

### **1.3.5 PORFIRIATO.**

Bajo este periodo se dan los primeros pasos para la integración económica, destacándose la dictadura que representa Porfirio Díaz desde 1876, hasta 1911, adoptando como programa político el reanudar y ensanchar las relaciones con el extranjero; así el 8 de noviembre de 1880, se pone en vigor un nuevo arancel, el cual se toma como una codificación de la legislación aduanal, dado que se funden en un solo cuerpo todas las disposiciones arancelarias, se implantó como novedad los dos sistemas de cobro, el específico y el *advalorem*, se incluyó el estudio de las zonas libres, y los derechos causados debían pagarse en efectivo e inmediatamente.

A su vez electo de nuevo en 1884, Porfirio Díaz celebra Tratados de

Amistad, Comercio y Navegación con los reinos de Suecia, Noruega, Italia y demás países, fomentando el desarrollo mutuo de comercio; se crearon secciones aduanales en lugares despoblados para evitar el tráfico clandestino.

El 25 de marzo de 1884, se expide la "Ley para Regular el Tráfico y Despacho de Mercancías que conduzcan los Ferrocarriles Nacionales de la República", creándose de esta forma las aduanas interiores o de despacho, en tanto por disposición presidencial, se creó la Aduana de México, instalándose el 8 de mayo en el antiguo edificio de la Casa de Contratación y de la Real Aduana en la plaza de Santo Domingo.

El 24 de enero de 1885, se deroga la ordenanza de 1880, reduciendo el número de mercancías libres de arancel, ésta a su vez gravó cuotas más onerosamente, se abolió totalmente el sistema de aforo quedando subsistente sólo el específico, se creó el novedoso sistema de asimilación para las fracciones adjuntándose un vocabulario, se complicaron los documentos aduanales y se obligó a los importadores a declarar las mercancías con pesos y a transcribir la fracción que juzgara aplicable, quedando que si existiera error o equivocación se tomaría como forma de defraudar el interés fiscal.

Para el 1<sup>o</sup> de marzo de 1887, se publica la "Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas", aquí se precisaron los momentos en que iniciaban las operaciones de importación o exportación, como el tiempo de aplicación de disposiciones legales para la determinación de los derechos, se crea el depósito para las mercancías de importación y comenzó la operación de transbordo, se fijaron reglas en cuanto a la transportación de mercancías, y en caso de nave con matrícula extranjera pagaría la totalidad de la cuota, y si fuera de matrícula nacional tendría una reducción de pago de cuota.

El Ejecutivo Federal tenía a su cargo disposiciones cuando se tratara de mercancías importadas para el uso de prestación de servicio público, de armamento de guerra, el despacho de mercancías en distinto lugar, para resolver controversias y juicios de peritos, interpretar los artículos de la tarifa, prohibir la importación y tráfico de guerra, la ordenanza establecía la zona libre de 20 kilómetros en línea paralela gozando las mercancías concesiones ya establecidas, pero debían ampararse con factura y formular un pedimento.

El capítulo de infracciones tomó como tres la división de delitos, contravenciones y faltas, la creación más novedosa fue la creación de los Almacenes Generales de Depósito, ya fuesen propiedad de la Federación o concesionados a particulares. La política comercial siguió incrementándose, viéndose reflejada en la reducción del número de productos gravados, eliminación de los impuestos de alcabala en la República, aumento de exportaciones, con la emisión y reforma de las leyes relacionadas con el comercio, la simplificación de formalidades respecto de las importaciones, así como mayor seguridad para el comercio y la navegación.

La ordenanza de 1887, fue suplida por la publicada el 12 de junio de 1891, denominada "Ordenanza de Aduanas Marítimas y Fronterizas", que comprendían las operaciones legales que se podían practicar a las mercancías, ya fueran de importación, exportación, reexportación, tránsito y depósito; los manifiestos y las facturas podían enviarse por correo cuando no existiera cónsul en el lugar donde se embarcaran las mercancías, siguiendo el sistema de hacer el manifiesto por triplicado; se facultó a los administradores para que se autorizara la descarga de mercancías de noche o días festivos.

Las mercancías responderían directamente ante el fisco por el pago de sus derechos, se podía hacer la tramitación por apoderado, se permitió el reconocimiento previo de las mercancías con el fin de que los consignatarios

podieran presentar sus documentos con todos y cada uno de los requisitos exigidos, se presentó la asimilación de cuotas por analogía cuando se presentasen mercancías que no estuvieran determinadas en la tarifa, siendo la aduana quien la fijaría, y se estableció el juicio de peritos para aquellos que se inconformaran con la clasificación.

Se reglamentaron las secciones aduaneras de despacho, se implementó la vigilancia en las líneas divisorias internacionales a fin de que las mercancías transitaran al amparo de documento, se mantuvieron las clasificaciones en delitos, contravenciones y faltas, siendo sus penas aplicables la de pérdida de los objetos del contrabando, extrañamiento, apercibimiento, multa, arresto, reclusión en establecimiento de corrección penal, pago de dobles derechos, y suspensión de empleo.

Correspondía a los administradores la imposición de sanciones económicas, solamente los tribunales podían imponer penas corporales y conocer de juicios iniciados ante ellos por decisiones administrativas; la Secretaría estaba facultada para disminuir las penas o incluso para indultar.

Para 1900, Porfirio Díaz reelecto como presidente, por decreto " ... constituyó la Dirección General de Aduanas, conformada por seis secciones, contribuyendo a la uniformidad de los procedimientos; se establecieron reglas para el despacho de los efectos destinados a empresas que gozaran de franquicias en materia de derecho de importación, para el transporte por ferrocarril y los almacenes de depósito, entre otros".<sup>22</sup>

En 1910, se iniciaba un nuevo periodo presidencial no concluyéndose por el movimiento revolucionario.

---

<sup>22</sup> TREJO VARGAS, Pedro. El Sistema Aduanero de México, p. 32.

### **1.3.6 ETAPA REVOLUCIONARIA.**

A esta etapa la caracterizó la baja renta de las aduanas, consecuencia de la crisis que trajo la Revolución, de forma que se hizo casi imposible la aplicación de una adecuada política exterior, de forma que para este periodo México dependía de la exportación de sus minerales.

Fue para 1916, ya triunfante la Revolución, que el primer jefe publica la nueva tarifa de aranceles que aceptaba la anterior clasificación prohibiéndose un solo producto, el opio; se refleja lo anterior por la escasa presencia de alimentos que eran elementales para el momento, todos los menesteres para el desarrollo de la industria, agricultura y la educación, aplicándose lo contrario a los artículos lujosos; con la vigencia de esta tarifa se marcó el inicio de la entrada de maquinaria a nuestro país.

La promulgación de la Constitución Federal de 1917, asignó tanto a la Federación como al Congreso de la Unión, facultades privativas para la regulación del comercio exterior a través de los impuestos de importación y exportación que no podían quedar en la esfera estatal, de forma que es el artículo 73 fracción IX Constitucional, quien le da las facultades para expedir aranceles sobre comercio extranjero e impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.

En el artículo 117 fracción V Constitucional, se dispone que los Estados no pueden prohibir ni gravar directa o indirectamente la entrada y salida de su territorio de mercancías nacionales o extranjeras y en la fracción VI, gravar la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos cuya exención lo hagan las aduanas. En tanto, el artículo 118 de la Constitución, establece que los Estados no pueden imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

Por lo que hace a la cuestión arancelaria, México impone onerosos impuestos para procurar más recursos fiscales, aunado a la protección que se le daba a las nacientes industrias del comercio exterior, dado que la competencia con los países industrializados era totalmente desproporcionada.

### **1.3.7 ETAPA POST-REVOLUCIONARIA.**

Siendo presidente Álvaro Obregón, en 1922, logra un equilibrio fiscal, sentando las bases para la explotación del petróleo. De forma que el 18 de abril de 1928, se dictó una nueva Ley Aduanera, la cual por decreto del 15 de agosto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 del mismo mes y año, dispuso que su vigencia iniciara el 31 de diciembre de ese año, pero la Ley nunca entró en vigor.

El 1° de enero de 1930, se publicó una Nueva Ley Aduanera que derogó la Ordenanza General de Aduanas de 1891, Y la expedida en 1928; su objetivo principal fue el de proporcionar al comercio mayores facilidades para las operaciones en aduanas por medio de simplificación de procedimientos y trámites, se suprimió la certificación y visa consular de la factura, la falta de factura se sanciona con una multa más benévola.

Se incluye la intervención de los Agentes Aduanales como personas que el Ejecutivo Federal por conducto de la Dirección General de Aduanas a la gestión de operaciones mediante patente respectiva, regula lo respectivo a las exportaciones, importaciones, reexportaciones, transbordos, almacenamientos de mercancías, el tráfico marítimo, terrestre, tránsito internacional, tráfico postal, operaciones temporales, guarda y custodia de mercancías, aduanas interiores, las facultades y obligaciones de la Dirección General de Aduanas y como punto novedoso se incluía el tráfico aéreo regulado en un capítulo exclusivo.

En 1935, se expide una nueva Ley Aduanal con su reglamento, publicado en el mes de diciembre de ese mismo año, ésta regula el tráfico de mercancías, pudiendo ser: marítimo, aéreo, terrestre y postal, las operaciones temporales, tránsito internacional, depósito fiscal, operaciones que pueden practicar las secciones aduaneras y la Dirección General de Aduanas. Se faculta a la autoridad administrativa para dictar las medidas que sean necesarias para el aseguramiento del interés fiscal, inclusive ordenar el secuestro de las mercancías.

La anterior Ley estuvo vigente hasta a principios de enero de 1952, fecha en que entró en vigor el Código Aduanero, se estipulaba que el comercio se realizaría a través de aduanas marítimas, fronterizas, interiores y aeropuertos internacionales, encontrándose el mismo abierto a todos los países del mundo, a excepción de la existencia de guerra internacional, por salubridad pública y por mandato del Gobierno Federal.

Las mercancías se clasifican en nacionales, nacionalizadas y extranjeras las cuales al cruzar la línea divisoria y penetrar en aguas territoriales o en el espacio aéreo quedaban sujetas al Código Aduanero, y por tanto ciertos productos quedan sujetos a requisitos especiales o bien a una prohibición impuesta, a excepción de las que sean transportadas por naves militares, marítimas o aéreas.

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.

Para la década de los ochenta, una vez publicada la Ley Aduanera del 30 de diciembre de 1981, que contenía terminología utilizada internacionalmente, se simplificó la estructura de los recursos administrativos y se regía por un nuevo principio de confianza en el contribuyente, a través de la autodeterminación del impuesto, se recopilaban las normas de valoración de mercancías; se promovía la industria maquiladora y las empresas Pitex, y se definieron los regímenes aduaneros que conocemos actualmente.

Se sentaron las bases para la apertura comercial, eliminándose el modelo de sustitución de importaciones, ya que para 1986, México se incorpora al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), y en mayo de 1988, al Consejo de Cooperación Aduanera (CCA), que tenían por objeto armonizar y facilitar el comercio internacional. Con la entrada de México a estos tratados se marcó el inicio de una etapa de modelo económico, reafirmando en la entrada a la Organización Mundial de Comercio (OMC) y demás tratados celebrados posteriormente con otras naciones.

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.

A partir del año 2000, se trató de dar una nueva imagen a la Aduana, dándole un lugar más relevante para fomentar el comercio, debido a que los estándares a nivel mundial exigen mayor eficiencia al tratar de evitar una mayor pérdida económica ante el despacho de las mercancías y costos de almacenaje, de tal forma que se hicieron algunas modificaciones. Éstas fueron

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, la relación con las cámaras industriales es de importancia trascendental para tratar de conocer las necesidades del mercadeo de importaciones.

La instalación de equipo de alta tecnología ha mejorado todas las áreas y procedimientos que se realizan, de tal forma que la red informática se actualiza en forma permanente y puede utilizarse en el ámbito nacional con reportes automatizados del quehacer aduanero.

La responsabilidad de la clasificación y el destino de origen de las mercancías quedó delegada a los agentes aduanales, quedando conferido a la autoridad aduanera la obligación de verificar los datos, reduciéndose la discrecionalidad del personal aduanero, y 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, no instrumentado como un sistema aleatorio sino como un sistema inteligente basado en análisis de riesgo.

La Administración General de Aduanas (AGA) implementa proyectos para mejorar el Sistema (SAAI), destacando el Sistema de Registro, Evaluación y Seguimiento de Incidencias (SIRESI), herramienta para el mejoramiento de generación de actas que detectan irregularidades en el reconocimiento; la toma de muestras a fin de optimizar el seguimiento de procesos de la toma en el área de reconocimiento con el área legal y la de operación aduanera con la Administración Central de Laboratorios y Servicios Científicos; embargos

emitidos a nivel central realizados a través del sistema SAAI M3, eliminando los procesos manuales y realizarlos al momento del despacho de mercancías; inscripción en el Padrón de Sectores Específicos por Internet, que garanticen la confidencialidad de dicha inscripción, validación y oportuna recepción por parte de la Secretaría de Hacienda.

De igual forma se cuenta con claves para el acceso al SAAI para el control de juicios de amparo, rectificación de pedimentos entre aduanas y demás actualizaciones tecnológicas. Del aprovechamiento que se obtenga del servicio prestado para la pre-validación, será destinado a un fideicomiso que tendrá como meta la constante actualización conforme a la globalización para un mejor desempeño y mejor calidad de servicio prestado para los usuarios y la entrada y salida de mercancías.

**CAPÍTULO 2**  
**GENERALIDADES DEL DERECHO**  
**ADUANERO**

## **2.1. MARCO JURÍDICO DEL DERECHO ADUANERO.**

En el presente tema describiremos la conceptualización y la naturaleza jurídica de las normas que rigen la materia aduanera, así como, los ordenamientos legales que le brindan sustento y vida jurídica en nuestra legislación, que comprende los siguientes conceptos y ordenamientos legales.

### **2.1.1. CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO ADUANERO.**

Retomaremos algunos conceptos del derecho aduanero expuestos por distintos juristas, con la finalidad de analizar los elementos que contienen en común para llegar a un concepto que satisfaga nuestro entendimiento.

Efraín Polo Bernal afirma que el Derecho Aduanero "entraña un conjunto de normas jurídicas, instituciones y principios de Derecho Público que se aplican en el tráfico y desempeño de los bienes, mercancías o efectos que entran y salen de un país determinado, al gravamen, así como a su afectación económica y social".<sup>1</sup>

Roberto Ugarte Romano lo define "como un conjunto de normas jurídicas que regulan tanto las operaciones aduaneras que se llevan a cabo con las mercancías dentro de un territorio de un Estado, como el pago de los impuestos y sanciones a que están obligadas las personas que realizan dichas operaciones."<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Cit. por. CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, Derecho Aduanero, 3º. Edición, Porrúa, México, 1988, 2 p.p.

<sup>2</sup> Cit. por. CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, Derecho Aduanero, 3º. Edición, Porrúa, México, 1988, 2 p.p.

Máximo Carvajal nos dice que el Derecho Aduanero "es el conjunto de normas jurídicas que regulan, por medio de un ente administrativo, las actividades o funciones del Estado en relación con el comercio exterior de mercancías que entren o salgan en sus diferentes regímenes al o del territorio de un país, así como de los medios y tráfico en que se conduzcan y las personas que intervienen en cualquier fase de la actividad o que violen las disposiciones jurídicas".<sup>3</sup>

Del análisis de las anteriores definiciones se percibe la coincidencia de que el Derecho Aduanero se compone por un conjunto de normas jurídicas, dichas normas son reguladoras del comercio exterior y a la vez, establece los gravámenes a los que se hacen acreedores los interesados en ingresar o extraer mercancías al o del territorio nacional.

Tomando en consideración las definiciones de los juristas y el análisis de los elementos que contienen, podemos definir al Derecho Aduanero como al conjunto de normas jurídicas que establecen los lineamientos que deberán ser cumplidos por los interesados en ingresar o extraer mercancías al o del territorio nacional, derivado de las actividades de comercio efectuadas entre el Estado y las diferentes naciones.

Ahora veremos el papel que desempeñan los distintos ordenamientos legales que fundan la naturaleza jurídica del Derecho Aduanero.

---

<sup>3</sup> CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, Ob. Cit. 4 p.p.

## **2.1.2. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

Un aspecto preponderante del marco jurídico del Derecho Aduanero es la obvia relación que guarda con nuestra Carta Magna, ya que se trata de la de la Ley Suprema de nuestra Nación y es en la que se encuentra el fundamento de todas las leyes y decretos que se han expedido en materia aduanera y de comercio exterior.

La base constitucional de esta rama del derecho se encuentra establecida en los artículos 31, fracción IV; 49; 73, fracciones VII, X, XXIX Y XXX; 89, fracción XIII; 117, fracciones IV, V, VI, Y VII; 118, fracción I y 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales se aprecian a continuación:

En el artículo 31, fracción IV de la Constitución, se establece la obligación de contribuir con el Estado para que éste pueda allegarse de los recursos necesarios para solventar los gastos y necesidades inherentes a su existencia, así mismo, se desprenden cuatro principios fundamentales, estos son: el principio de legalidad, que es el establecer los hechos punibles, los sujetos pasivos y el objeto de la norma, para que estos no queden a discreción de la autoridad; el principio de proporcionalidad, que busca el comprender por igual, a todos aquellos individuos que se encuentren ubicados en una misma situación o circunstancia, es decir, que se debe mantener una constante entre la cuantía y el valor que se grave; el principio de equidad, que viene a ser una manifestación de lo justo por medio de una benigna interpretación del derecho, teniendo en cuenta las diferencias individuales; y el principio de destino de los gastos públicos, que conlleva al hecho de que un impuesto tenga un fin específico y que sea determinado por la propia ley que lo instituye y a su vez lo regula.

**"Artículo 31.** *Son obligaciones de los mexicanos:*

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

Se establece en el artículo 49 de la Carta Magna, la división de poderes que son la base fundamental de nuestra forma de gobierno, así mismo, en su segundo párrafo, se establece la salvedad por la cual los diferentes poderes de la Federación podrán converger en una sola persona, siendo exclusivamente para el caso de lo establecido por el artículo 131 de dicha Carta, mismo que se estudiará con posterioridad en el presente subcapítulo.

**"Artículo 49.** *El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar. "*

De la fracción VII del artículo 73 Constitucional, se deriva la facultad del acto legislativo que determina los ingresos que la Federación está autorizada a recaudar en un determinado año, el cual se encuentra constituido por una lista de conceptos en virtud de los cuales el Estado puede percibir ingresos, dando origen a la Ley de Ingresos de la Federación.

En las fracciones X y XXIX del mismo artículo, se consagra la facultad exclusiva con la que cuenta la Federación a través del Congreso de la Unión, para legislar en toda la República en materia comercio, así como, determinar las contribuciones que emanarán por la actividad del comercio exterior.

En la fracción XXX, se establece que la Federación será la única facultada para legislar en materia de comercio exterior, facultad que es reforzada dentro de la misma Constitución con el establecimiento de los artículos que restringen a los Estados que conforman la Federación, el prohibir o gravar la introducción, extracción, consumo o tránsito de las mercancías en su territorio, siendo los artículos 117 y 118.

**"Artículo 73. El congreso tiene facultad:**

**VII** *Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.*

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

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

**1°.** *Sobre el comercio exterior.*

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

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

**IV.** *Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su*

territorio.

- V. *Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.*
  
- VI. *Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentos que acompañen la mercancía.*
  
- VII. *Expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia. "*

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

- I. *Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones. "*

En el artículo 89, fracción XIII de la Constitución se establece la facultad del Presidente de establecer aduanas en el territorio nacional.

Es de considerar que en nuestros días dicho precepto legal a quedado superado, ya que no establece la facultad de establecer aduanas aéreas e interiores, que en la actualidad se encuentran operando debido a las necesidades imperantes por el desarrollo del comercio exterior en nuestro país.

**"Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente:**

*XII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación."*

En el primer párrafo del artículo 131, nuestra Constitución consagra como materia exclusiva de la Federación la de gravar el comercio exterior, pudiéndose dividir en tres partes:

- "a) Es de carácter eminentemente aduanal, otorga facultad privativa a la Federación para gravar la importación, exportación o tránsito de mercancías.
- b) Regula el comercio exterior y prohíbe a la Federación que al actuar como gobierno del Distrito Federal fije los impuestos alcabalatorios a que se refiere el Artículo 117, Fracciones VI y VII, de la CPEUM.
- c) La Federación puede reglamentar y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación de mercancías en territorio nacional."<sup>4</sup>

**"Artículo 131. Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la**

---

<sup>4</sup> TREJO VARGAS, Pedro, El Sistema Aduanero de México, Talleres de impresión de estampillas y valores de la SHCP, México, 2003, 53 p.p.

*circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117."*

El autor Pedro Trejo Vargas, define que el artículo 131, en su segundo párrafo, "permite al Congreso de la Unión delegar en el Ejecutivo Federal facultades extraordinarias para legislar, siempre y cuando exista urgencia para regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier propósito en beneficio del país. Tiene su justificación por razones de la dinámica del comercio exterior, en la protección de la balanza internacional de comercio, en la protección de la salud y la vida.<sup>5</sup>

He aquí la facultad con la que cuenta el Presidente para establecer las tasas de los impuestos a la importación o exportación, puesto que son la primer medida de proteccionismo de los intereses de la nación en interacción con las actividades globalizadas del comercio exterior.

*"Artículo 131 .....*

*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*

---

<sup>5</sup> TREJO VARGAS, Pedro, El Sistema Aduanero de México, Talleres de impresión de estampillas y valores de la SHCP, México, 2003, 53 p.p.

*producción nacional o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida. "*

### **2.1.3. LEY ADUANERA Y SU REGLAMENTO.**

En México, una fuente formal del Derecho Aduanero es la Ley Aduanera, tal y como se desprende del contenido de los artículos 31, fracción IV y 73, fracciones VII, X, XXIX Y XXX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley Aduanera que nos rige en la actualidad fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995 y entró en vigor 1° de abril de 1996.

Esta Ley consagra su objetivo regulador y la obligatoriedad de cumplir con todas las disposiciones que en ella se establecen en su artículo 1°, que a la letra dice:

***"Artículo 1°.** "Esta Ley, las de los Impuestos Generales de Importación y Exportación y las demás leyes y ordenamientos aplicables, regulan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías. El Código Fiscal de la Federación se aplicará supletoriamente a lo dispuesto en esta Ley.*

*Están obligados al cumplimiento de las citadas disposiciones*

*quienes introducen mercancías al territorio nacional o las extraen del mismo, ya sean sus propietarios, poseedores, destinatarios, remitentes, apoderados, agentes aduanales o cualesquiera personas que tengan intervención en la introducción, extracción, custodia, almacenaje, manejo y tenencia de las mercancías o en los hechos o actos mencionados en el párrafo anterior.*

*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. "*

Asimismo, consagra que serán facultades exclusivas de las autoridades aduaneras el conocer de todas aquellas actividades encaminadas a la entrada o salida de mercancías al territorio nacional, situación que se ve reflejada a través de los diversos acuerdos de coordinación celebrados con las autoridades judiciales.

A grandes rasgos, en el cuerpo de la Ley Aduanera se establecen los siguientes conceptos:

- *Disposiciones generales.*
- *Control de la aduana en el despacho.*
- *Entrada, salida y control de mercancías.*
- *Depósito ante la aduana.*
- *Despacho de mercancías.*
- *Contribuciones, cuotas compensatorias y demás regulaciones y restricciones no arancelarias al Comercio exterior.*
- *Hechos gravados, contribuyentes y responsables.*
- *Afectación de mercancías y exenciones.*
- *Restricciones a la devolución o exención al impuesto general de importación conforme a lo previsto en los Tratados de Libre Comercio.*
- *Base gravable.*

- *Del impuesto general de importación.*
- *Del impuesto general de exportación.*
- *Determinación y pago.*
- *Regímenes aduaneros.*
- *Definitivos de importación y exportación.*
- *Temporales de importación y de exportación.*
- *Para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación.*
- *Exportaciones temporales.*
- *Depósito fiscal.*
- *Tránsito de mercancías.*
- *Tránsito internacional de mercancías.*
- *Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado.*
- *Recinto fiscalizado estratégico.*
- *Franja o región fronteriza.*
- *Atribuciones del Poder Ejecutivo y de las autoridades fiscales.*
- *Agentes aduanales, apoderados aduanales y dictaminadores aduaneros.*
- *Infracciones y sanciones.*
- *Recursos administrativos.*

Considerado al autor Gabino Fraga, quien define a los reglamentos como "una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo".<sup>6</sup>

Por ello, como consecuencia de la necesidad de que las leyes cuenten con las condiciones necesarias para que exista la posibilidad real de que sean cumplidas, se consagra en el artículo 89, fracción I de la Constitución Política

---

<sup>6</sup> FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 36°, Edición, Porrúa México, 1997, 104 p.p.

de los Estados Unidos Mexicanos, la facultad para la expedición de reglamentos por parte del Ejecutivo.

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

*I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, previendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.*

Respecto al contenido del Reglamento de la Ley Aduanera, éste persigue la ejecución de la Ley que le da vida jurídica, desarrollando y completando en detalle las normas contenidas en la misma, sin exceder el alcance de ésta ni contrariándola, sino respetándola en su letra y espíritu, por ello resulta ser fundamental para lograr una correcta aplicación de la propia Ley, más aun que ésta contiene en su texto casi un centenar de remisiones, convirtiéndolo en un ordenamiento legal indispensable para establecer con precisión las circunstancias de aplicación normativa; el Reglamento de la Ley Aduanera fue publicado el 6 de junio de 1996 y entró en vigor a los ocho días naturales siguientes a la fecha de su publicación.

De esto, se desprende que la Ley Aduanera y su Reglamento comprenden en sobre manera el principal sustento jurídico con el que la materia aduanera cuenta para el sustento de su marco regulador; sin embargo, a continuación veremos otra ley que brinda una fuente jurídica inherente al Derecho Aduanero.

#### 2.1.4. LEY DE COMERCIO EXTERIOR.

La Ley reglamentaria del artículo 131 Constitucional, ahora Ley de Comercio Exterior fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1993; y su Reglamento, se publicó en el mismo órgano informativo el 30 de diciembre de ese mismo año.

El objetivo de esta Ley consta en su artículo 1º., que establece lo siguiente:

*"Artículo 1º. La presente Ley tiene por objeto regular y promover el comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población."*

Para poder realizar tal objetivo, entrega facultades a la Secretaría de Economía para crear, aumentar o disminuir los aranceles a la importación o exportación; aplicar las restricciones y regulaciones no arancelarias a la importación o exportación; regular, restringir o prohibir la importación o exportación de mercancías por razones de economía, seguridad pública, salud, fitosanitarias o fitopecuarias, ecológicas, de protección al ambiente o de interés nacional; establecer tratos preferenciales en materia de aranceles y aún de restricciones y regulaciones en razón de compromisos internacionales; regular la introducción de mercancías al territorio nacional, cuando se efectúen en condiciones de prácticas desleales de comercio exterior, establecer y determinar la cuota compensatoria aplicable a dicho caso y el procedimiento a seguir para la aplicación de esta; establecer medidas de salvaguarda cuando las importaciones de cierta mercancía pongan en peligro a algún sector

industrial, a través de aranceles, cuotas o cupos máximos y; establecer mecanismos de promoción a las exportaciones.

A continuación, hablaremos de lo que se comprende por las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior y de la función que desempeñan dentro del marco jurídico del Derecho Aduanero.

### **2.1.5. REGLAS DE CARÁCTER GENERAL EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR.**

Resolución Miscelánea de Comercio Exterior, las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, "es un ordenamiento administrativo que agrupa las disposiciones de carácter general aplicables a la operación aduanera y comercio exterior"<sup>7</sup>, y son emitidas con fundamento en el artículo 33, fracción I, inciso g) del Código Fiscal de la Federación, que establece:

*"Artículo 33. Las autoridades fiscales para el mejor cumplimiento de sus facultades, estarán a lo siguiente:*

- l. Proporcionar asistencia gratuita a los contribuyentes y para ello procurarán:*
  - g) Publicar anualmente las resoluciones dictadas por las autoridades fiscales que establezcan disposiciones de carácter general agrupándolas de manera que faciliten su conocimiento por parte de los contribuyentes; se podrán publicar aisladamente aquellas disposiciones cuyos efectos se limitan a periodos inferiores a un año.*

---

<sup>7</sup> TREJO VARGAS, Pedro, Ob. cit., 72 p.p.

*Las resoluciones que se emitan conforme a este inciso y que se refieran a sujeto, objeto, base, tasa o tarifa, no generarán obligaciones o cargas adicionales a las establecidas en las propias leyes fiscales. "*

En efecto, dichas Reglas es un ordenamiento administrativo que se encuentra investido de legalidad y por ende, son de carácter obligatorio para los contribuyentes; la anterior afirmación se encuentra respaldada por la Jurisprudencia emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito, que a la letra dice:

***"MISCELÁNEA FISCAL Y CIRCULARES QUE ESTABLECEN CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN DE DISPOSICIONES FISCALES, SUS DIFERENCIAS.***

*De conformidad con el artículo 33, fracción 1, inciso g) y último párrafo, del Código Fiscal de la Federación, la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior publicada en el Diario Oficial de la Federación, tiene carácter obligatorio para los contribuyentes, ya que es expedida en uso de las facultades que poseen las autoridades fiscales para reglamentar la aplicación de la ley en lo que ésta les reserve facultades, la cual constituye un agrupamiento de disposiciones de carácter general aplicables al comercio exterior, que por regla general se publica anualmente y regula diversas figuras jurídicas previstas en las leyes fiscales; cuya publicación, además, es indefectible, a fin de que sea del conocimiento de los contribuyentes, pudiendo en ocasiones publicarse aisladamente cuando sus efectos se limiten a periodos inferiores a un año. En cambio, de acuerdo al numeral 35 de la legislación en cita, los criterios que formulan los funcionarios fiscales facultados, constituyen simples juicios de interpretación de las leyes fiscales hacia el interior del Servicio de Administración Tributaria, que deben seguir las diversas dependencias en cuanto a la aplicación de las disposiciones fiscales*

*para garantizar su debido cumplimiento, que si bien resultan de aplicación necesaria hacia el interior de las dependencias, su contenido no necesariamente refleja su interpretación exacta, dado que se basa en el análisis de determinado precepto legal, cuyo alcance corresponde dilucidar en definitiva a los órganos jurisdiccionales atendiendo al caso concreto, de ahí que el propio precepto que los regula señale la prohibición de que éstos generen obligaciones para los particulares, los cuales sí pueden generar derechos en su favor, cuando se publican en el Diario Oficial de la Federación."*

*(Subrayado pertenece al suscrito).*

**"SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO.**

*Revisión fiscal 91/2000. Administración Local Jurídica de Ingresos de Ciudad Obregón, Sonora, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público, del Presidente del Servicio de Administración Tributaria y otra. 26 de octubre de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Abraham Calderón Díaz. Secretario: Guillermo Erik Silva González.*

*Revisión fiscal 106/2000. Administración Local Jurídica de Ingresos de Ciudad Obregón, Sonora, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público, del Presidente del Servicio de Administración Tributaria y otra. 26 de octubre de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Abraham Calderón Díaz. Secretario: Guillermo Erik Silva González.*

*Revisión fiscal 149/2000. Administración Local Jurídica de Ingresos de Ciudad Obregón, Sonora, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público, del Presidente del Servicio de Administración Tributaria y otra. 9 de noviembre de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Edna María Navarro García. Secretaria: Martha Lucía Vázquez Mejía.*

*Revisión fiscal 170/2000. Administración Local Jurídica de Ingresos de Ciudad Obregón, Sonora, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público, del Presidente del Servicio de Administración Tributaria y otra. 9 de noviembre de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Ernesto Encinas Villegas, secretario de tribunal autorizado por el Consejo de la Judicatura Federal para*

*desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Brenda Maritza Zárate López.*

*Revisión fiscal 150/2000. Administración Local Jurídica de Ingresos de Ciudad Obregón, Sonora, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público, del Presidente del Servicio de Administración Tributaria y otra. 9 de noviembre de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Abraham Calderón Díaz. Secretario: Adolfo Montero Elías.*

*Jurisprudencia en Materia Administrativa, Novena Época, Instancia:*

*Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XII, Diciembre de 2000, Tesis: V.20. J/50, Página 1244." <sup>8</sup>*

Este ordenamiento representa para la materia aduanera, un mecanismo que si bien no es el idóneo, resulta necesario para dar solución a los problemas generados en las operaciones de comercio exterior, manteniendo con ello su funcionamiento, debido a la constante transformación y evolución del comercio entre las naciones, que generan nuevas conductas que no se encuentran previstas en los distintos ordenamientos legales que regulan la materia aduanera, pero que requieren ser normadas y controladas de alguna manera, hasta en tanto la Ley correspondiente es sometida al proceso legislativo para su modificación, lo cual propicia que en las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior se establezcan procedimientos o facilidades administrativas u operativas, e incluso, obligaciones para los contribuyentes.

Con la finalidad de facilitar el manejo, identificación y consulta de las reglas, estas se agrupan de acuerdo a los diferentes temas específicos que regula la Ley Aduanera, así como los demás ordenamientos aplicables, tales como la Ley Federal de Derechos, la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y la Ley del Impuesto sobre la Renta, utilizando un

---

<sup>8</sup> Fuente: IUS 2005, No. Registro 190,587, junio 1917-junio 2005, Jurisprudencia y Tesis Aislada, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Poder Judicial de la Federación.

formato integrado por tres componentes: título, capítulo y número progresivo de cada regla.

Cuya intención es brindar un orden que permita la fácil identificación del contenido de las disposiciones reglamentarias de acuerdo a la temática que regulan, en apego a la legislación aduanera.

## **2.2. CONCEPTOS BÁSICOS.**

En esta parte, expondremos los conceptos que consideramos fundamentales para el entendimiento del ámbito regulador del Derecho Aduanero, así como las personas que se encuentran directamente involucradas en su esfera jurídica, mismos que en conjunto dan vida y forma a las operaciones de comercio exterior que se efectúan día con día.

### **2.2.1. LA ADUANA.**

Existen dos corrientes importantes respecto al origen etimológico del vocablo Aduana, "la primera proviene del vocablo persa *divan* que significaba el lugar de reunión de los administradores de finanzas y ha llegado hasta nosotros del árabe *diovan*, luego paso al italiano *degana* y finalizó en aduana. La segunda, deriva del nombre arábigo *divanum* que significa la casa donde se recogen los derechos, después empezó a llamarse *divana*, luego *duana*, concluyendo en aduana."<sup>9</sup>

Esto hace entender que desde la antigüedad, el vocablo aduana guardaba una estrecha relación con las actividades financieras y comerciales

---

<sup>9</sup> RAMIREZ GUTIÉRREZ, José Otón comp., Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, tomo A-C, sin edición, Porrúa – UNAM, México, 2005, 134 p.p.

que desarrollaban las distintas culturas, relación que ha continuado vigente hasta nuestros tiempos.

Para el Consejo de Cooperación de Bruselas las aduanas son "los servicios administrativos especialmente encargados de la aplicación de la legislación relativa a la importación y a la exportación de las mercaderías y a la percepción de los ingresos públicos provenientes de los derechos e impuestos que se aplican a las mercaderías".<sup>10</sup>

Una definición que a nuestro entender resulta bastante acertada, nos la brinda Carlos Anabalón Ramírez, citado por Felipe Acosta Roca, quien define a la Aduana como: "El organismo estatal encargado de intervenir en el tráfico internacional de mercancías, vigilando y facilitando su paso a través de las fronteras del país, aplicando las normas legales y reglamentarias relativas a la importación, exportación y demás regiones aduaneras; formando las estadísticas de este tráfico; determinando y percibiendo los tributos que lo afectan u otorgando las exenciones o franquicias que lo benefician; y cumpliendo con las demás funciones, que las leyes le encomiendan".<sup>11</sup>

Tomando en consideración que las aduanas son parte del ente conocido como Estado, podemos entender que éstas "son oficinas públicas administrativas establecidas en los lugares de acceso o salida del país, dependientes del Servicio de Administración Tributaria perteneciente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con facultades para recaudar impuestos y demás derechos que se hallen a su cargo, fiscalizar la entrada y salida de mercancías y hacer cumplir las leyes que a este ramo se refieren, y

---

<sup>10</sup> cit. por. CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, Ob, cit., 4 p.p.

<sup>11</sup> ACOSTA ROCA, Felipe, Trámite y Documentos en Materia Aduanera, 1º. Edición, ISEF, México, 2001, 18 p.p.

las que le son conexas, como las de salud, comunicaciones, migratorias, etc.<sup>12</sup>

Por lo tanto, podemos establecer que la Aduana es un organismo estatal encargado de vigilar el ingreso o salida al o del territorio nacional de las mercancías que son objeto del comercio exterior, el cual deberá llevarse a cabo por lugares establecidos para tal efecto; así mismo, le corresponde percibir los ingresos derivados de dicha actividad comercial y, a su vez, le resulta apropiado conocer y controlar la información estadística que se genere, misma que arrojar como resultado, la tendencia de nuestra balanza comercial, sirviendo como base para definir nuestra política comercial.

Un aspecto a considerar respecto a las funciones que desempeña la aduana, es que no se enfocan exclusivamente al control de las mercancías, sino que se extienden para vigilar la entrada y salida de personas al o del territorio nacional, las que comúnmente adquieren la denominación de pasajeros internacionales.

En la actualidad se cuenta con 49 aduanas distribuidas a lo largo del territorio nacional, conformadas por 19 aduanas en la frontera norte y 2 en la frontera sur, 17 aduanas marítimas y 11 aduanas interiores, mismas que se ilustran en el Apéndice 2 del presente trabajo.

Cabe aclarar que la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de personas, mercancías y medios de transporte, únicamente podrán realizarse en los días y horarios que las autoridades aduaneras consideren hábiles, ahora abordaremos lo que las mercancías representan para la materia aduanera.

---

<sup>12</sup> SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal, Edición, Talleres de impresión de estampillas y valores de la SHCP, México, 1998, 23 p.p.

## 2.2.2. MERCANCÍA.

Una definición técnica de mercancía, nos dice que es la "Cosa mercantil destinada al cambio. En un sentido amplio es cosa mercantil toda entidad corporal o incorporeal que, no estando excluida del comercio, puede ser objeto de apropiación."<sup>13</sup>

La Ley que rige la materia aduanera, nos define en su artículo 2º., fracción III, lo que se entenderá por mercancía para los efectos de las disposiciones que en ésta se establecen.

*"Artículo 2º. Para los efectos de esta Ley se considera:*

*III. Mercancías, los productos, artículos, efectos y cualesquiera otros bienes, aun cuando las leyes los consideren inalienables o irreductible a propiedad particular."*

De lo anterior y en comparación con lo establecido en el Código Civil Federal respecto al concepto de mercancía, se desprende una aparente contradicción entre las disposiciones, ya que para efectos de la materia aduanera, se consideran como mercancías inclusive aquellos bienes que son inalienables o irreductibles a propiedad particular, sin embargo, la finalidad de que la Ley Aduanera haga extensiva la definición de mercancías para aquellas que no se cataloguen como tales por otras disposiciones legales, es con el objeto de que éstas sean sometidas a los controles y restricciones que para su ingreso y salida del o al territorio nacional establece dicha Ley, aun y cuando las mercancías no sean parte de actos de comercio, apropiación o intercambio. Sin embargo, existen cosas o bienes que reuniendo las características para ser

---

<sup>13</sup> GÓNGORA PIMENTEL, Genaro comp., Instituto de Investigaciones Jurídicas, tomo I- O, Ob, cit., 2514 p.p.

consideradas como mercancías, se les ha privado de dicha calidad con el objeto de no sujetarlas a las disposiciones aduaneras, esto de conformidad con la Regla 9ª. De las Reglas Complementarias para la aplicación de la Tarifa de Importación, contenida en el artículo 2º., fracción II de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, la cual establece que no se consideran como mercancías los ataúdes y las urnas que contengan cadáveres o sus restos, la correspondencia, las muestras y muestrarios, dicha disposición establece lo siguiente:

*"Artículo 2. Las Reglas Generales y las Complementarias para la aplicación de la Tarifa de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, son las siguientes:*

## **II. Reglas Complementarias.**

**Regla 9º.** *No se considerarán como mercancías y, en consecuencia, no se gravarán:*

- a) Los ataúdes y las urnas que contengan cadáveres o sus restos;*
- b) Las piezas postales obliteradas que los convenios postales internacionales comprenden bajo la denominación de correspondencia:*
- c) Los efectos importados por vía postal cuyo impuesto no exceda de la cantidad que al efecto establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante Regla de carácter general en materia aduanera, y*
- d) Las muestras y muestrarios que por sus condiciones carecen de valor comercial. Se entiende que no tienen valor comercial:*

*Los que han sido privados de dicho valor, mediante*

*operaciones físicas de inutilización que eviten toda posibilidad de ser comercializados; o*

*Los que por su cantidad, peso, volumen u otras condiciones de presentación, indiquen sin lugar a dudas, que sólo pueden servir de muestras o muestrarios.*

*En ambos casos se exigirá que la documentación comercial, bancaria, consular o aduanera, pueda comprobar inequívocamente que se trata de muestras sin valor."*

Debemos dejar claro, que el alcance jurídico del concepto de mercancía en base con lo establecido en la disposición descrita, se limita a la aplicación de la legislación aduanera, sin menoscabo de lo establecido en disposiciones de orden civil o mercantil, a efecto de que dichas mercancías se encuentren fuera del marco normativo que establece la Ley Aduanera para el resto de éstas.

### **2.2.3. RÉGIMEN ADUANERO Y SU CLASIFICACIÓN.**

El Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas establece que el régimen aduanero es "la destinación que puede recibir según las leyes y reglamentos aduaneros, las mercancías sujetas al control de la aduana."<sup>14</sup>

La Asociación Latinoamericana de Integración denominada ALADI, adopta una definición similar a la anterior, estableciendo que el régimen aduanero es "el tratamiento aplicable a las mercancías sometidas al control de la aduana, de acuerdo con las leyes y reglamento aduaneros, según la naturaleza y objetivos de la operación."<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Cit. por ROHDE PONCE, Andrés, Derecho Aduanero Mexicano, tomo 2, 1ª. Edición, ISEF, México, 2000, 25 p.p.

<sup>15</sup> Cit. por ROHE PONCE, Andrés, tomo 2, Ob. Cit., 26 p.p.

El autor Andrés Rohde Ponce, nos dice que "el régimen aduanero es, por una parte, el tipo legal de destino o finalidad para la introducción al país o la salida del mismo de mercancías, determinado voluntariamente por el particular y, por otra parte, el conjunto de normas jurídicas aplicable al tipo legal específico de destino aduanero, mismo que determina el conjunto de obligaciones y derechos para la introducción de mercancías al país o su salida del mismo.<sup>16</sup>

Es de apreciar que el régimen aduanero al cual sean destinadas las mercancías que ingresan o salen del territorio nacional, es determinante de diversos factores que repercuten en la legalidad de las operaciones de comercio exterior, mismos que pueden variar en cuanto a la duración de la estadía de las mercancías en el país o en el extranjero, que pueden ser por tiempo limitado o ilimitado; a la causación y pago de contribuciones; a la disponibilidad de las mercancías que condiciona su libre circulación o restringe su enajenación o cambio de uso; a la imposición de regulaciones y restricciones no arancelarias, como requisitos de calidad o prohibiciones y restricciones limitativas de la cantidad o volumen de las mercancías; entre otros factores.

La Ley Aduanera enuncia en su artículo 90, los regímenes aduaneros a los que pueden ser destinadas las mercancías que ingresen o salgan del territorio nacional, de la siguiente manera:

**"Título Cuarto**  
**Regímenes**  
**aduaneros Capítulo**  
**I**  
**Disposiciones comunes**

**Artículo 90. Las mercancías que se introduzcan al territorio**

---

<sup>16</sup> ROHDE PONCE, Andrés, tomo 2, Ob. Cit., 28 p.p.

*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.*
  - 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. "*

El referido ordenamiento legal expone en el contenido de sus artículos 96, 102, 106, 108, 115, 117, 119, 124, 125, 130, 135 Y 135-8 en que consiste cada uno de los regímenes aduaneros que enumera el citado artículo 90, mismos que a continuación se exponen brevemente:

El artículo 96 de la Ley Aduanera expone lo que se deberá entender por régimen aduanero de importación definitiva:

*"Artículo 96. Se entiende por régimen de importación definitiva la entrada de mercancías de procedencia extranjera para permanecer en el territorio nacional por tiempo ilimitado. "*

El régimen consiste en que las mercancías extranjeras deberán cumplir los requisitos y formalidades exigidas para ser desaduanizadas, tales como el pago de los impuestos al comercio exterior, derechos y cuotas compensatorias y, en su caso, sujetarse al cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias, así como tramitar el pedimento correspondiente, entre otros; para que con ello dichas mercancías sean consideradas como nacionalizadas, permaneciendo en territorio nacional por tiempo ilimitado, una vez que hayan adquirido dicho carácter; bajo éste régimen únicamente se permitirá el retorno al extranjero para que éstas sean sustituidas por otras de la misma clase.

El artículo 102 de la Ley Aduanera nos dice en que consiste el régimen aduanero de exportación definitiva:

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

Algunas características del régimen, son que se pagan los impuestos al comercio exterior y derechos, en su caso, no obstante que la mayoría de las mercancías sujetas a este régimen se encuentran exentas o con una tasa del 0% de impuesto general de exportación y se sujetarán al cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias, entre otras. Perfeccionada la exportación definitiva, las mercancías dejarán de ser nacionales o nacionalizadas y adquieren el carácter de extranjeras, permaneciendo en el extranjero por tiempo ilimitado, situación que brinda a los exportadores ciertos beneficios fiscales, tales como la devolución o acreditamiento del impuesto al valor agregado pagado por las mercancías que fueron exportadas.

En este régimen se permite el retorno al país de las mercancías exportadas cuando hayan sido sustituidas por otras de la misma clase o, en el caso de que se trate de empresas maquiladoras o con programa de exportación autorizado, cuando dichas mercancías sean rechazadas en el extranjero.

El artículo 106 de la Ley Aduanera describe lo que se entenderá por régimen aduanero de importación temporal para retornar al extranjero en el mismo estado:

*"Artículo 106. Se entiende por régimen de importación temporal, la entrada al país de mercancías para permanecer en él por tiempo limitado y con una finalidad específica, siempre que retornen al extranjero en el mismo estado, por los siguientes plazos:"*

Generalmente el régimen es aplicado para amparar mercancías que no permanecerán indefinidamente en el país, ya que se trata de bienes que tendrán un fin o uso determinado y que el importador las introduce temporalmente sin el pago de los impuestos al comercio exterior aplicables.

Las mercancías que se encuentran bajo este régimen, deberán retornar al extranjero en los plazos establecidos, ya que de lo contrario, se considerará que se encuentran ilegalmente en el país por haber concluido el régimen de importación temporal, permitiéndose en ciertos supuestos prórrogas a los plazos de permanencia.

Aun y cuando las mercancía no son retornadas al extranjero dentro de los plazos establecidos, existe la posibilidad de presentar una garantía equivalente a las contribuciones que debieran cubrirse por la importación de

éstas, o podrán donarse o destruirse y, excepcionalmente, procede el cambio de régimen a importación definitiva.

En el contenido del artículo 108 de la Ley Aduanera, se establece la forma en la que opera el régimen aduanero de importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programa de maquila o de exportación:

*"Artículo 108. Las maquiladoras y las empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 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, siempre que tributen de acuerdo con lo dispuesto en el Título II de la Ley del Impuesto sobre la Renta y cumplan con los requisitos de control que establezca la Secretaría mediante reglas. "*

El presente régimen constituye un instrumento importante para el desarrollo de la economía mexicana y de su comercio exterior, especialmente porque al amparo de este régimen la industria maquiladora de exportación realiza sus operaciones aduaneras.

Las maquiladoras y las empresas con programas de exportación autorizadas por la Secretaría de Economía, pueden llevar a cabo la importación temporal de productos para retornar al extranjero después de haberse destinado a un proceso de elaboración, transformación o reparación, sin la necesidad de efectuar el pago de las contribuciones correspondientes,

presentando ante las autoridades aduaneras una declaración en la que proporcionen toda la información sobre las mercancías que retornen, la proporción que representen de las importadas temporalmente, las mermas y los desperdicios que no se retornen, así como aquellas que se destinen al mercado nacional.

La mercancías resultantes de los procesos causarán el impuesto general de exportación respecto de las materias primas o mercancías nacionales que se les hubieran incorporados, conforme a la clasificación arancelaria del producto terminado; en los casos en que no se lleve a cabo el proceso proyectado, se permite el retorno de las mercancías sin el pago del impuesto general de importación, siempre que las empresas demuestren las razones por las que tomaron esa determinación.

El artículo 115 de la Ley Aduanera, expone lo que se entenderá por régimen aduanero de exportación temporal para retornar al país en el mismo estado:

*"Artículo 115. 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."*

El régimen precisa que las mercancías tienen que retornar al territorio nacional dentro de los plazos por los cuales se autorizó su salida, permitiéndose en ciertos supuestos prórrogas a los plazos establecidos, así como la sustitución de mercancías por otras de las mismas características y en ocasiones, el cambio de régimen a exportación definitiva.

El artículo 117 de la Ley Aduanera, establece la posibilidad de que las mercancías podrán ser destinadas al régimen aduanero de exportación temporal para elaboración, transformación o reparación:

*"Artículo 117. Se autoriza la salida del territorio nacional de mercancías para someterse a un proceso de transformación, elaboración o reparación hasta por dos años. Este plazo podrá ampliarse hasta por un lapso igual, mediante rectificación al pedimento que presente el exportador por conducto de agente o apoderado aduanal, o previa autorización cuando se requiera de un plazo mayor, de conformidad con los requisitos que establezca el Reglamento.*

*Al retorno de las mercancías se pagará el impuesto general de importación que correspondan al valor de las materias primas o mercancías extranjeras incorporadas, así como el precio de los servicios prestados en el extranjero para su transformación, elaboración o reparación, de conformidad con la clasificación arancelaria de la mercancía retornada.*

Las mercancías destinadas a este régimen, pagarán al momento de efectuarse el retorno el impuesto general de importación que corresponda al valor de las materias primas o mercancías extranjeras incorporadas, de conformidad con la clasificación arancelaria de la mercancía retornada, así como el precio de los servicios prestados en el extranjero para efectuar su transformación, elaboración o reparación.

Las mermas resultantes de los procesos a que se refiere el presente régimen, no causarán el impuesto general de exportación, no así para los desperdicios ya que por éstos se exigirá el pago de dicho impuesto conforme a la clasificación arancelaria que corresponda a las mercancías exportadas, salvo que se demuestre que han sido destruidos o retornados al país.

En el artículo 119 de la Ley Aduanera, se describe en que consiste el régimen aduanero de depósito fiscal:

*"Artículo 119. 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 mercancías al régimen se deberán determinar los impuestos al comercio exterior y las cuotas compensatorias aplicables, en su caso; sin embargo, no se requerirá realizar el pago de éstos al momento de destinar las mercancías al régimen, debiéndose efectuar el pago respectivo hasta la extracción de las mercancías del almacén general de depósito y de acuerdo al régimen aduanero al que sean destinadas.

Entendiendo por almacén general de depósito para efectos del presente tema, a los establecimientos destinados para "el almacenamiento, guarda o conservación, manejo, control, distribución o comercialización de bienes o mercancías bajo su custodia o que se encuentren en tránsito, deben estar amparados por certificados de depósito y el otorgamiento de financiamientos con garantía de los mismos. Además, podrán realizar procesos de incorporación de valor agregado, así como la transformación, reparación y ensamble de las mercancías depositadas a fin de aumentar su valor, sin variar esencialmente su naturaleza; estos mismos procesos pueden realizarlos los

almacenes autorizados al depósito fiscal.<sup>17</sup>

Este régimen brinda al importador la posibilidad de ingresar bienes al territorio nacional con la suspensión del pago de impuestos y por ende, sin el previo desembolso de dinero, sino hasta que las mercancías son extraídas del almacén, mismas que podrán retirarse total o parcialmente para importarse definitivamente, si son de procedencia, extranjera; exportarse definitivamente, si son de procedencia nacional; retornarse al extranjero las de esa procedencia; o reincorporarse al mercado las de origen nacional, cuando los beneficiarios se desistan de este régimen; y para importarse temporalmente por maquiladoras o por empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía.

Como modalidades de este régimen, las mercancías podrán destinarse para que sean conservadas en los locales destinados a la exposición y venta de mercancías extranjeras y nacionales en puertos aéreos internacionales, fronterizos y marítimos de altura, conocidos como tiendas libres de impuestos (Out y free); introducirse temporalmente en las instalaciones destinadas para exposiciones internacionales de mercancías o; para someterse al proceso de ensamble y fabricación de vehículos, a empresas de la industria automotriz terminal.

Para un entendimiento del régimen aduanero de tránsito, desde un punto de vista genérico, el artículo 124 de la Ley Aduanera define lo que debe entender por éste:

*"Artículo 124. El régimen de tránsito consiste en el traslado de mercancías, bajo control fiscal, de una aduana nacional a*

---

<sup>17</sup> QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia comp., Instituto de Investigaciones Jurídicas, tomo A –C, Ob. Cit., 167 p.p.

*otra."*

Una vez definido el régimen de manera general, encontramos en el artículo 125 de la referida Ley, lo que se considera como régimen aduanero de tránsito interno:

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

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

Algunas características del régimen son que el traslado de mercancías se realiza bajo control fiscal de una aduana nacional a otra y es sumamente controlado y fiscalizado por las autoridades aduaneras; los traslados se deberán efectuar dentro de los plazos máximos que establece la autoridad; sólo procederá bajo las condiciones que dicte la autoridad aduanera cuando se trate de bienes de consumo final; se realiza la determinación provisional de las contribuciones y cuotas compensatorias, ya que si las mercancías en tránsito interno a la importación no arriban a la aduana de despacho en el plazo establecido, la determinación se considerará definitiva; en el supuesto del tránsito interno a la exportación o retorno al extranjero, si las mercancías no se considerarán exportadas o retornadas, se deberán reintegrar los beneficios fiscales que se hubieran obtenido; cuando por caso fortuito o fuerza mayor las

mercancías bajo este régimen no arriben en los plazos establecidos, se deberá dar aviso a la autoridad aduanera.

En el artículo 130 de la Ley Aduanera, encontramos lo que se considera como régimen aduanero de tránsito internacional.

**"Artículo 130.** *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. "*

Las características más relevantes del régimen son que se deberá determinar provisionalmente las contribuciones y las cuotas compensatorias aplicables, en su caso; que únicamente podrá realizarse por las aduanas autorizadas, por las rutas fiscales establecidas y efectuarse dentro de los plazos de traslado que establezca la autoridad aduanera; que en el caso de que las mercancías no arriben a la aduana de salida en el plazo establecido, la determinación provisional de las contribuciones y cuotas compensatorias se considerarán como definitivas; si el motivo que causa el no arribo de las mercancías dentro de dichos plazos es por caso fortuito o fuerza mayor se deberá dar aviso a la autoridad aduanera.

El artículo 135 de la Ley Aduanera, dicta en que consiste el régimen aduanero de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado:

**"Artículo 135.** *El régimen de elaboración, transformación o*

*reparación en recinto fiscalizado consiste en la introducción de mercancías extranjeras o nacionales, a dichos recintos para su elaboración, transformación o reparación, para ser retornadas al extranjero o para ser exportadas, respectivamente. "*

Al amparo de este régimen se permite que los almacenes habilitados como recintos fiscalizados puedan llevar a acabo dichos procesos, mismos que se asimilan a una maquiladora; al momento de destinar las mercancías el régimen se deberá determinar el impuesto general de importación; en ningún caso podrán retirarse del recinto fiscalizado las mercancías destinadas a este régimen, si no es para que sean retornadas al extranjero las de esa procedencia o exportadas en el caso de las nacionales; al momento de destinar las mercancías nacionales a este régimen, se considerarán exportadas para los efectos legales correspondientes.

La Ley Aduanera en su artículo 135-8, describe en que consiste el régimen aduanero de recinto fiscalizado estratégico:

*"Artículo 135-8. El régimen de recinto fiscalizado estratégico 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 y se sujetará a lo siguiente:"*

Este régimen surge como una opción para promover la inversión extranjera directa en el país, funcionando como una especie de zona libre de impuestos, fomentando el establecimiento de centros de almacenaje y

distribución de mercancías de comercio exterior; dentro de este régimen las mercancías no se sujetarán al pago de los impuestos al comercio exterior, de cuotas compensatorias, al cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias, así como, normas oficiales mexicanas, salvo en ciertas excepciones; se brinda la posibilidad de introducir mercancías sin la presentación de un pedimento, el cual será sustituido por un control y registro en medios electrónicos que establecerá la autoridad aduanera.

Las mercancías que se destinen a este régimen podrán ser extraídas de los recintos para importarlas en definitiva o temporalmente, destinarse a un programa de fomento o maquila, retornarlas al extranjero o destinarlas a depósito fiscal; así mismo las mercancías podrán ser objeto de manejo, almacenaje, custodia, exhibición, venta, distribución, elaboración, transformación o reparación dentro de los recintos fiscalizados; otra característica del presente régimen que comparte con el depósito fiscal, es que los bienes nacionales o nacionalizados destinados a éstos se considerarán exportados definitivamente.

Un aspecto a resaltar dentro del régimen en análisis, en que los responsables directos del destino de las mercancías serán quienes hayan obtenido la autorización para operar el recinto fiscalizado estratégico.

Hasta aquí, hemos desarrollado brevemente los regímenes aduaneros existentes en la Ley Aduanera, por lo que a continuación hablaremos lo que para esta materia representa la clasificación arancelaria.

## 2.2.4. CLASIFICACIÓN ARANCELARIA.

Este concepto podemos comprenderlo de acuerdo con lo expresado por el autor Felipe Acosta, al señalar que "los gobiernos de todos los tiempos han establecido dentro de sus políticas tributarias impuestos aduaneros o peajes, recaudándose en los diferentes puertos y fronteras, para tal efecto siempre ha existido la necesidad de ordenar o clasificar las mercancías, de tal forma que permita identificar claramente el arancel que un determinado producto debe pagar.<sup>18</sup>

Lo descrito anteriormente, continua vigente en nuestros tiempos y es adoptado en la práctica comercial internacional que se desarrolla actualmente, consistiendo en la clasificación dentro de una nomenclatura de todas las mercancías transportables que según su composición o función deben ubicarse en un código de identificación (fracción arancelaria), a efecto de aplicarles el respectivo arancel (impuesto) al momento de cruzar las fronteras y pasar las aduanas para poder circular legalmente en territorio nacional, dicho arancel "es un impuesto, que se cobra sobre una mercancía cuando ésta se importa o exporta.<sup>19</sup>

El arancel que se determine de acuerdo a la nomenclatura que le corresponde a la mercancía que se trate, será de los tipos establecidos en el artículo 12 de la Ley de Comercio Exterior, que dice:

*"Artículo 12. Para efectos de esta Ley, los aranceles son las cuotas de las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación, los cuales podrán ser:*

---

<sup>18</sup> ACOSTA ROCA, Felipe, Clasificación Arancelaria de las Mercancías, 1ª. Edición, ISEF, México, 1998, 13 p.p.

<sup>19</sup> BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR Sin autor, Guía Básica del Exportador, 7ª. Edición, Editorial Raesy, México, 1999, 243 p.p.

- I. *Ad-valorem, cuando se expresen en términos porcentuales del valor en aduana de la mercancía.*
- II. *Específicos, cuando se expresen en términos monetarios por unidad de medida, y*
- III. *Mixtos, cuando se trate de la combinación de los dos anteriores."*

A mayor abundamiento, "un arancel *ad valorem* se expresa como un porcentaje fijo del valor del producto importado"<sup>20</sup>, siendo que, "un arancel específico se mide en términos de un monto fijo por unidad física del producto importado."<sup>21</sup>

La referida nomenclatura o mejor dicho la clasificación arancelaria, así como los respectivos aranceles, se establecen en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, misma que se caracteriza por contener sólo dos artículos.

En el artículo 1°. se encuentra la Tarifa, compuesta por la nomenclatura que compone a la fracción arancelaria, la descripción de las mercancías, las unidades de medida para cada fracción arancelaria y las columnas impositivas tanto a la importación como a la exportación, dicha Tarifa es un lenguaje lógico y sistemático de aceptación internacional, que se basa en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías adoptado por la Organización Mundial de Aduanas (OMA), el cual se encuentra vigente en la mayoría de los países miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC), y es en donde las mercancías se clasifican dentro del código numérico que se denomina fracción arancelaria, determinando los impuestos al comercio exterior o sus exenciones, aplicables a la importación como a la exportación y facilitando la fluidez expedita de las mercaderías de comercio internacional.

---

<sup>20</sup> CARBAUGH, Robert J., Economía Internacional, traducida por Enrique Mercado, 6ª. Edición, International Thomson Editores, México, 1999, 101 p.p.

<sup>21</sup> Ídem.

En el artículo 2°. Se establecen las Reglas Generales, que son normas jurídicas que establecen los principios generales que rigen el sistema de clasificación de las mercancías, con el objeto de garantizar la uniformidad y correcta aplicación del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías; así mismo, en éste precepto se contemplan las Reglas Complementarias, que son válidas únicamente en nuestro país y complementan la aplicación de las Reglas Generales en la aplicación de la Tarifa.

Por lo tanto, es posible establecer que no existe mercancía sin que le corresponda una fracción arancelaria, debido a que el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías contempla para todo tipo y especie de mercancías una fracción arancelaria, por ello, no existe mercancía que no esté contemplada en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación.

### **2.2.5. IMPUESTO AL COMERCIO EXTERIOR.**

Para establecer una definición de lo que es un impuesto para efectos de las operaciones de comercio exterior, primero conoceremos lo que es el impuesto bajo un concepto general.

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 2°. define lo que se entenderá por impuesto, el cual dice:

*"Artículo 2°, Las contribuciones se clasifican en impuestos, aprovechamientos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:*

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

Una definición doctrinal nos dice que: "se puede definir al impuesto como una prestación coactiva, generalmente pecuniaria, que un ente público tiene derecho a exigir de las personas llamadas por ley a satisfacerla, cuando se realizan los supuestos reveladores de capacidad económica."<sup>22</sup>

Por lo anterior, entendemos que el impuesto es una contribución pecuniaria de los particulares a favor del Estado, establecida coactivamente en la ley respectiva y sin contraprestación alguna.

Ahora bien, definido lo que es impuesto, podemos analizar lo que para el comercio exterior representa; el autor Polo Bernal define el impuesto al comercio exterior, "como una prestación pecuniaria que deben pagar las personas físicas o morales que hacen pasar mercancías a través de las fronteras, costas o límites de un país determinado, sean nacionales, nacionalizadas o extranjeras, destinadas a ser consumidas, respectivamente, dentro del territorio nacional (impuestos de importación) o fuera de dicho territorio (impuestos de exportación)."<sup>23</sup>

De lo anterior, se observa que el impuesto al comercio exterior es generado por la actividad de ingreso o salida de mercancías al o del territorio nacional, situación que el autor Andrés Rohde Ponce nos expone de la

---

<sup>22</sup> RÍOS GRANADOS, Gabriela comp., Instituto de Investigaciones Jurídicas, tomo I-O, Ob. Cit., 1941 p.p.

<sup>23</sup> Cit. por CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, Ob. Cit., 322 p.p.

siguiente manera: "Los impuestos aduanales tienen como hecho generador la simple entrada o salida de las mercancías al o del país, con lo cual se causan o nacen estas obligaciones tributarias."<sup>24</sup>

El propósito esencial de los impuestos o también llamados aranceles al comercio exterior, no es exclusivamente fiscal, sino también económico, social, de salud pública, entre otros, ya que su causación no se establecen sólo para que el Estado se allegue de recursos, sino que cumplen diferentes objetivos, tales como velar por el derecho de propiedad, asegurar el tránsito de las mercancías por el territorio nacional, permitir su comercialización, proteger a la industria nacional de la competencia de las importaciones.

Un aspecto importante en este tema, es el calculo del impuesto al comercio exterior, debido a que las operaciones en materia aduanera efectuadas en nuestro país, se sustentan en el principio de la auto declaración, ello significa que corresponde al propio contribuyente por si sólo o por conducto de su agente o apoderado aduanal, determinar la base y la cantidad de impuestos a pagar por la importación o exportación de las mercancías.

Esta autodeclaración se inicia con la clasificación arancelaria de las mercancías, para que con ello, se esté en posibilidad de determinar la medida de la obligación tributaria, es decir, la tasa arancelaria aplicable a la base gravable para efecto del impuesto al comercio exterior.

Tratándose de importaciones, la base gravable para determinar el monto de las contribuciones es el valor en aduana, el cual consiste en el valor de transacción de las mercancías; salvo en los casos en que la ley de la materia establezca otra base gravable.

---

<sup>24</sup> ROHDE PONCE, Andrés, tomo 2, Ob. Cit. 236 p.p.

"El valor de transacción, es el que se establece libremente entre un compradorimportador y un vendedor-exportador para la adquisición de determinada mercancía y que podrá estar pagado o pagarse en el momento de la aceptación del valor por parte de la aduana.<sup>25</sup>

Tratándose de exportaciones, la base gravable para efecto del impuesto al comercio exterior, es el valor comercial de las mercancías en el lugar de venta.

Por lo anterior, el impuesto al comercio exterior se determina aplicando al valor en aduana (importación) o al valor comercial de las mercancías (exportación), la tasa arancelaria aplicable de acuerdo con la clasificación arancelaria que le corresponde a la mercancía.

#### **2.2.6. EL SISTEMA AUTOMATIZADO ADUANERO INTEGRAL (SAAI).**

En 1988 se llevó a cabo un proyecto de automatización de las operaciones aduaneras, dando lugar al establecimiento del sistema informático integral que modernizó las operaciones aduaneras, así como la obtención de información estadística del comercio exterior.

De esta forma, en 1989 se implementaron los sistemas CADEPA (Captura Desconcentrada del Pedimento Aduanal) y el Sistema de Selección Aleatoria Independiente, el primero consistía en concentrar la información contenida en los pedimentos que cada uno de los agentes y apoderados aduanales habían pagado en la semana anterior para someterla a un proceso de validación, y el segundo, determinaba a los pedimentos que serían sometidos al reconocimiento aduanero, tomando en consideración el tipo de operación y el régimen al que se sometían las mercancías, así como, la

---

<sup>25</sup> TREJO VARGAS, Pedro, Ob. Cit. 92 p.p.

capacidad instalada y disponibilidad de los recursos humanos de la autoridad aduanera; dichos sistemas resolvían los problemas más importantes y urgentes de esos años, que eran la puntualidad y confiabilidad en la información recabada de los pedimentos y apoyar la práctica adecuada del reconocimiento aduanero; dichos sistemas constituyeron los pilares del Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI).

"El SAAI es un sistema automatizado de apoyo en las funciones sustantivas de las aduanas del país y consta de cuatro grandes subsistemas: el subsistema de validación; los sistemas periféricos de soporte; el subsistema de control del despacho aduanero (módulos); y la explotación de la información.<sup>26</sup> Efectuándose bajo este esquema el seguimiento de las actividades desarrolladas en el despacho aduanero, desde su inicio hasta su conclusión, mediante una conexión directa de las aduanas, sus secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión hacia el centro del país, efectuándose las actualizaciones y recopilando la información generada, elaborándose con ello las estadísticas y la Balanza Comercial, basadas en información de tiempo real.

En su inicio, al SAAI le fueron fijados ciertos objetivos, tales como el soporte en tiempo real del despacho aduanero de mercancías; la validación normativa de los pedimentos; la captación de información confiable y oportuna de las operaciones aduaneras y su empleo en la integración estadística; el control de la operación aduanera, su auditoría y la toma de decisiones a nivel aduana; y la homologación de los procedimientos aduanales y criterios jurídicos en todo el país. Dichos objetivos rigieron la operación del sistema a lo largo de la última década de los 90's.

A partir del nuevo milenio y por consecuencia de la aplicación estratégica de la tecnología de la información, se han redefinido los procesos de la

---

<sup>26</sup> TREJO VARGAS, Pedro, Ob. Cit. 191 p.p.

operación y administración aduanal, derivando en la instrumentación de nuevos objetivos que marcan una nueva etapa en el desarrollo del SAAI, generando en cierto sentido una evolución de éste, denominándosele como el nuevo SAAI M3, en donde la determinante M3 significa "tercer milenio".

Por ello, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través del Servicio de Administración Tributaria han redefinido los nuevos objetivos que rigen la operación del SAAI M3, que son el efficientar y agilizar las operaciones de comercio exterior, incorporando al esquema de intercambio electrónico de información a todos los sectores; incrementar los controles utilizando tecnología de punta; contar con información robusta y completa de las operaciones de comercio exterior, logrando una explotación ágil y eficiente para aplicarla en la toma de decisiones; cumplir con estándares internacionales para el intercambio de información derivada del comercio exterior; contar en el presente milenio con un sistema vanguardista en el ámbito mundial; y disminuir la corrupción mediante la utilización de esquemas informáticos.

La redefinición de los objetivos, propició la realización de ciertas acciones encaminadas a lograr la operatividad del nuevo esquema implementado para el SAAI M3, como es el análisis de los criterios básicos y normativos que componen y rigen al validador y los requerimientos de información; así como el diseño de una nueva base de datos, de los criterios de validación para el nuevo sistema y del nuevo formato del pedimento; aunados a la construcción de los programas periféricos del validador y de los enlaces en línea con otras entidades gubernamentales e internacionales; todo lo anterior sin olvidar la necesidad de contar con la normatividad que rija la operación del nuevo SAAI M3, involucrando a todos los sectores del comercio exterior.

En la actualidad, se han incorporando subsistemas que fortalecen el funcionamiento del SAAI, siendo a partir del año 2002, que se implementaron

esquemas que proporcionan mayor certidumbre y seguridad a los actores del comercio exterior, con este propósito las medidas tomadas fueron las de validar previamente los pedimentos que se presenten al SAAI; el establecimiento de patentes exclusivas; la implementación del Sistema de Control de Agentes y Apoderados Aduanales (SCAAA); así como la utilización de la firma electrónica avanzada y del código de validación, equivalentes a la firma autógrafa .

Los mayores beneficios del desarrollo e implementación del sistema CADEPA hasta llegar al SAAI M3, han sido el lograr efficientar y agilizar las operaciones de comercio exterior, así como contar con información suficiente y completa de dichas operaciones, logrando una mejor explotación de la misma y una eficiente toma de decisiones; dando cumplimiento a los estándares internacionales con respecto al intercambio de información entre naciones, así como otros beneficios indirectos, como es lograr una mejor transparencia y automatización de trámites, entre otros.

Sin embargo, no hemos llegamos al límite de las posibilidades de explotación de la tecnología aplicada a las operaciones aduaneras, ya que con el continuo desarrollo de sistemas alternativos y tecnologías de revisión aplicadas a las operaciones aduaneras, es posible contar en un mediano plazo con una verdadera aduana del futuro, con niveles de modernización y automatización equiparables al de los países económicamente desarrollados; situación que se desarrollará en el contenido del Capítulo IVII del presente trabajo.

## **2.3. SUJETOS DEL DERECHO ADUANERO.**

En cuanto a la relación jurídica tributaria centrada en el ámbito aduanero, es posible identificar a ciertos sujetos que cumplen con determinadas actividades que influyen e interactúan con el fin de llevar a cabo las operaciones de comercio exterior, determinando el alcance y contenido de la normatividad aduanera. Por lo cual, es posible denominar a los sujetos del derecho aduanero en activos y pasivos, mismos que se desarrollan a continuación.

### **2.3.1. ACTIVOS.**

Para comprender quién desempeña el papel del sujeto activo en las relaciones de carácter aduanero, partiremos de la definición doctrinal del Estado, estableciendo que: "Básicamente se concibe al Estado como una corporación, como una persona jurídica. Esta corporación es territorial, esto es, actúa y se manifiesta en un espacio, una determinada circunscripción territorial. Otra de las características del Estado, igualmente esencial, es que actúa, se conduce, de forma autónoma e independiente. Este último dato se describe como poder originario, autoridad soberana o, simplemente, como la soberanía."<sup>27</sup>

Dicha soberanía se ejerce a través del poder del Estado, considerando que "el estado es generalmente entendido como una relación en la que alguien manda y otros obedecen: ... Sin embargo, el concepto de dominio, esto es, de poder, presupone fundamentalmente aspectos normativos.... De esta manera, el dominio guarda una relación esencial con el sistema normativo. En cierto

---

<sup>27</sup> TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando comp., Instituto de Investigaciones Jurídicas, tomo D-H, Ob. Cit. 1557 p.p.

sentido, el dominio del Estado, como señala Kelsen, depende del hecho de que el orden jurídico estatal sea eficaz y que las normas que lo constituyen efectivamente regulen el comportamiento de los individuos. El poder estatal no es sino la eficacia del orden jurídico del Estado.”<sup>28</sup>

Hasta aquí, hemos definido al Estado y la relación de dominio que guarda con respecto a los individuos en base a un orden jurídico que rige su comportamiento, sin embargo, dicha relación requiere de una organización que permita ejercer el cumplimiento y la vigilancia del dominio estatal, esto se lleva a cabo con el establecimiento del órgano de autoridad, entendiéndose como tal lo siguiente:

“El concepto de órgano de autoridad, tanto en el derecho administrativo mexicano como en la doctrina universal, se debe en lo esencial a la manifestación de la voluntad del poder administrador del Estado frente a los particulares. Por ello, el órgano de autoridad es vital en el desenvolvimiento de la función administrativa y en el ejercicio de las atribuciones que la ley confiere a las unidades, entes o estructuras que integran la administración pública, cuando se trata de hacer prevalecer el orden y la paz públicos y velar porque las actividades de los gobernados se apeguen a la legalidad administrativa.”<sup>29</sup>

“El órgano de autoridad, como unidad integrante de la administración, se explica a través de la necesidad que el Poder Ejecutivo tiene de contar dentro de la estructura administrativa con un medio a través del cual pueda manifestarse al exterior, necesidad que la técnica jurídica ha satisfecho al dotar a la persona jurídica que representa al Estado de unidades, entes o dependencias a las que la ley faculta para actuar en un ámbito y materias

---

<sup>28</sup> TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando comp., Instituto de Investigaciones Jurídicas, tomo I-O, Ob. Cit. 1559 p.p.

<sup>29</sup> HERNANDEZ ESPINDOLA, Olga comp., Instituto de Investigaciones Jurídicas, tomo I-O, Ob. Cit. 2720 p.p.

expresamente establecidas.”<sup>30</sup>

Es entonces, que las unidades o dependencias facultadas para regular la actividad administrativa del Estado son investidas de facultades en un orden jurídico que delimita sus funciones, velando por que la relación del Estado y los individuos se apegue a la legalidad.

Es por ello, que en las operaciones de comercio exterior es la autoridad aduanera quien ejerce la figura del sujeto activo bajo el establecimiento de las instituciones de carácter administrativo, en virtud de lo establecido en un marco jurídico estrictamente definido, el cual expondremos a continuación

El artículo 3°. De la Ley Aduanera, establece que son facultades exclusivas de las autoridades aduaneras las funciones relativas a la entrada y salida de mercancías al territorio nacional, así como la coordinación que guardan con otras autoridades, mismo que dice:

*"Artículo 3°. Las funciones relativas a la entrada de mercancías al territorio nacional o a la salida del mismo son facultades exclusivas de las autoridades aduaneras.*

*Los funcionarios y empleados públicos federales y locales, en esta esfera de sus respectivas competencias, deberán auxiliar a las autoridades aduaneras en el desempeño de sus funciones cuando éstas lo soliciten y estarán obligados a denunciar los hechos de que tengan conocimiento sobre presuntas infracciones a esta Ley y hacer entrega de las mercancías objeto de las mismas, si obran en su poder. Las autoridades aduaneras, migratorias, sanitarias, de comunicaciones, de marina, y otras, ejercerán sus atribuciones en forma coordinada y colaborarán recíprocamente en el desempeño de las mismas.*

*Las autoridades aduaneras colaborarán con las autoridades extranjeras en los*

---

<sup>30</sup> Ídem.

*casos y términos que señalen las leyes y los tratados internacionales de que México sea parte. "*

Las autoridades encargadas de prestar y coordinar el servicio aduanero forman parte de la administración pública federal, cuya facultad compete al Poder Ejecutivo, del cual el Presidente de la República es titular, derivado de dicha competencia, se le confiere a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la función de coordinar los servicios aduaneros de acuerdo con lo establecido en el artículo 31, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

*"Artículo 31. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:*

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

Dicha Secretaría con fundamento en el artículo 17 de la citada Ley, delega su función al Servicio de Administración Tributaria, mismo que la ejerce de conformidad con los artículos 1°. Y 2°. De la Ley del Servicio de Administración Tributaria, los artículos citados establecen respectivamente lo siguiente:

*"Artículo 17. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos*

*administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables. "*

Por su parte, la Ley del Servicio de Administración Tributaria establece que:

*"Artículo 1°. El Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el carácter de autoridad fiscal, y con las atribuciones y facultades ejecutivas que señala esta Ley. "*

*"Artículo 2°. El Servicio de Administración Tributaria tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público, de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras, de facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario de dichas disposiciones, y de generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria. "*

A su vez, el Servicio de Administración Tributaria entrega a la Administración General de Aduanas, las facultades necesarias para llevar a cabo la prestación, coordinación, control y vigilancia del servicio aduanero, de acuerdo con en el artículo 10 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria; dicho organismo es quien dirige las aduanas y demás dependencias creadas para cumplir con los objetivos descritos, ejerciendo una

superintendencia general sobre las mismas; las fracciones que a continuación se transcriben son relacionadas con las facultades otorgadas a la autoridad aduanera relativas al despacho y el reconocimiento aduanero:

## **Capítulo 11**

### **De la Administración General de Aduanas**

**Artículo 10.** *Compete a la Administración General de Aduanas:*

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

*los patios y recintos fiscales bajo su responsabilidad y en los recintos fiscalizados.*

*XI. Ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio*

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

*XX. Normar la operación de las áreas de servicios aduanales, respecto a la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y medios de transporte, del despacho aduanero y los hechos y actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida, así como de la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones respectivas, inclusive las establecidas por las disposiciones sobre recaudación, cobro coactivo, imposición de sanciones, contabilidad de ingresos y movimiento de fondos.*

*XXI. Coordinarse para el mejor desempeño de sus facultades con las demás unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y . con las*

*autoridades de las entidades federativas y municipios, de conformidad con la legislación aduanera y demás disposiciones reglamentarias aplicables; y, en relación con las medidas de seguridad y control que deben aplicarse en aeropuertos, puertos marítimos, terminales ferroviarias o de autotransporte de carga y pasajeros y cruces fronterizos autorizados para el tráfico internacional, establecer la coordinación con las dependencias y organismos que lleven a cabo sus funciones en los mismos.*

**XXIII.** *Revisar los pedimentos y demás documentos exigibles por los ordenamientos legales aplicables a los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como a los agentes o apoderados aduanales, para destinar las mercancías a algún régimen aduanero; revisar los documentos requeridos en el ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades y determinar las contribuciones y aprovechamientos, así como sus accesorios, imponer sanciones y, en su caso, aplicar las cuotas compensatorias y determinar en cantidad líquida el monto correspondiente, de que tengan conocimiento con motivo de la revisión practicada en los términos de esta fracción.*

**XLII.** *Practicar el reconocimiento aduanero de las mercancías de comercio exterior en los recintos fiscales y fiscalizados o, a petición del contribuyente, en su domicilio, en las dependencias, bodegas, instalaciones o establecimientos que señale, cuando se satisfagan los*

*requisitos correspondientes, así como conocer los hechos derivados del segundo reconocimiento a que se refiere la Ley Aduanera; verificar y supervisar dicho reconocimiento, así como revisar los dictámenes formulados por los dictaminadores aduaneros*

Este es el marco jurídico que describe la actividad administrativa del Estado como sujeto activo en las operaciones de carácter aduanero, representado por la autoridad aduanera en cumplimiento de las atribuciones antes descritas, cabe mencionar, que dicha autoridad como parte de una administración estatal, no se encuentra aislada de otras dependencias que tienen ingerencia con la autoridad aduanera en la prestación y vigilancia del servicio de aduanas, encontrando como ejemplos a la Secretaría de Economía, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Salud, la Secretaría de la Defensa Nacional, entre otras.

Ahora veremos, el papel que desempeñan los sujetos pasivos en el marco jurídico que regula la materia aduanera.

### **2.3.2. PASIVOS.**

En virtud de que en las operaciones aduaneras intervienen varias personas con diferentes conductas y objetivos, distintas a las autoridades aduaneras, encontramos que en las relaciones jurídicas derivadas de las operaciones de comercio exterior participan los sujetos pasivos.

Un definición de dichos sujetos nos dice que: "Sujeto pasivo de una relación jurídica es aquella persona que esta constreñida u obligada a prestar una determinada conducta a favor de otra persona por lo que consecuentemente con este concepto jurídico general, el sujeto pasivo de las

obligaciones aduaneras es aquella persona a la cual la ley le establece el deber de cumplirlas o acatarlas, prestando frente al Estado, el sujeto activo, las diversas conductas jurídicas previstas en la propia ley.”<sup>31</sup>

De lo anterior deducimos que el calificativo de sujetos pasivos se le da a los usuarios de las aduanas, que se caracterizan por tener una relación jurídica directa o indirecta con las mercancías de comercio exterior y por lo cual, se encuentran obligados al cumplimiento de las disposiciones contenidas en la legislación aduanera, ya sea que se trate de sus propietarios, poseedores, destinatarios, remitentes, apoderados, agentes aduanales, o cualesquiera personas que tengan intervención en la introducción, extracción, custodia, almacenaje, manejo y tenencia de las mercancías o en los hechos o actos inherentes al despacho aduanero, situación que se establece en el segundo párrafo del artículo 1°. De la Ley Aduanera.

*"Artículo 1° .....*

*Están obligados al cumplimiento de las citadas disposiciones quienes introducen mercancías al territorio nacional o las extraen del mismo, ya sean sus propietarios, poseedores, destinatarios, remitentes, apoderados, agentes aduanales o cualesquiera personas que tengan intervención en la introducción, extracción, custodia, almacenaje, manejo y tenencia de las mercancías o en los hechos o actos mencionados en el párrafo anterior."*

Para un mejor entendimiento, expondremos algunos conceptos que definen a los sujetos pasivos más representativos de las operaciones de comercio exterior, como son los importadores, exportadores, agente aduanal, apoderado aduanales, propietarios, destinatarios, transportistas, pasajeros,

---

<sup>31</sup> ROHDE PONCE, Andrés, tomo 1, Ob. Cit., 109 p.p.

entre otros.

Los importadores y exportadores son personas físicas o morales que introducen o extraen, según se trate, mercancías de comercio exterior al o del territorio nacional cumpliendo con el pago de las contribuciones correspondientes y los requisitos aplicables para su introducción o extracción, ya sea que las traiga o lleve consigo o las introduzca o extraiga a través de un transportista o empresa autorizada.

El agente aduanal, "es la persona física que a través de una patente, otorgada por la autoridad hacendaria, interviene ante una aduana para despachar mercancías en cualquiera de los regímenes aduanero, en virtud de los servicios profesionales que presta."<sup>32</sup>

El apoderado aduanal es la persona física que se encuentra designada por otra persona física o moral que le confiere el encargo de actuar a su nombre y representación en las operaciones aduaneras, este podrá actuar tan sólo en una aduana y sólo está autorizado para actuar a cuenta de una persona sea física o moral; a diferencia del agente aduanal que presta sus servicios a toda aquella persona física o moral que se los solicite y en diferentes aduanas.

Por lo anterior, coincidimos en que los agentes o apoderados aduanales son sujetos a los que la ley permite que intervengan en las operaciones aduaneras, pero siempre con carácter de representantes de los importadores y exportadores, para ejecutar los actos inherentes al despacho aduanero por cuenta de ellos, sin que cuente con interés jurídico propio sobre las mercancías o sobre la operación misma.

---

<sup>32</sup> CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, Ob. Cit. 340 p.p.

El ser propietario de mercancías objeto de comercio exterior, implica que puede importarlas o exportarlas a través de un tercero, en virtud de que el dueño puede contratar los servicios de aquél para que realice dichas operaciones, mismo que ' puede ser una empresa de mensajería, el agente naviero, el transportista, etc., sin embargo, para efectuar una importación o exportación no se requiere ser propietario de las mercancías, pues sólo se requiere contar con la calidad jurídica necesaria para destinar la mercancía a un régimen aduanero y cumplir los requisitos exigidos para su desaduanamiento.

La figura de destinatario para efectos aduaneros, es la persona física o moral a quien se "le dirige, remite, envía o destina una mercancía de comercio exterior, por cuenta de un remitente que puede ser un fabricante, proveedor, vendedor, etc., cuya residencia puede situarse en el extranjero o en el territorio nacional, según se trate de una importación o exportación.

Los Transportistas son personas físicas o morales que actúan como prestadores del servicio público de transporte, cumpliendo con las obligaciones de vigilancia, colaboración y control de las mercancías que son objeto del comercio exterior, así mismo, se ocupan de promover e impulsar ante la aduana la actividad administrativa correspondiente a la llegada, permanencia, tránsito, remoción, entrada y salida del territorio nacional de los medios de transporte en los puertos fronterizos, marítimos, aeropuertos y demás lugares autorizados para dichos efectos. Dichas personas pueden ser empresas porteadoras, empresas de transporte marítimo, aéreo, terrestre, ferroviario, multimodal, empresas que presten el servicio de transporte aéreo de pasajeros, empresas de mensajería y paquetería.

Los Pasajeros internacionales, así como quienes ingresan de la región o franja fronteriza al resto del territorio nacional, son sujetos aduaneros no menos importantes, ya que si bien las operaciones aduaneras que efectúan no

tienen una trascendencia jurídica y económica que llegue a impactar de manera considerable las operaciones de comercio exterior, aun así, la legislación aduanera les brinda un tratamiento especial, otorgándoles franquicias y facilidades administrativas en la realización de sus operaciones. La regla 2.7.1. De Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2005, establece para efectos de la legislación aduanera, lo que se entiende por pasajero.

*2. Entrada y Salida de Mercancías y de las Facultades de la  
Autoridad Aduanera.*

*2.7. Del Despacho Simplificado.*

*"2.7.1. Se considera pasajero toda persona que introduzca mercancías de comercio exterior a su llegada al país o al transitar de la franja o región fronteriza al resto del territorio nacional. "*

A manera enunciativa, dentro de los sujetos pasivos relacionados con el manejo, almacenaje y custodia de las mercancías, a que se refiere el citado segundo párrafo del artículo 3°. De la Ley Aduanera, encontramos a los recintos fiscalizados, los almacenes generales de depósito, a los almacenes generales de depósito autorizados para prestar el servicio de almacenamiento de mercancías en depósito fiscal, a los depósitos fiscales para la exposición y venta de mercancías extranjeras y nacionales en puertos aéreos internacionales, fronterizos y marítimos conocidos comúnmente como tiendas libres de impuestos (duty free), entre algunos otros.

A continuación, haremos un análisis del marco jurídico sustantivo y adjetivo' del despacho aduanero de mercancías, como parte fundamental del desarrollo del presente trabajo, desmembrándolo en las diversas etapas que lo conforman para contar con un mejor entendimiento de dicho acto jurídico, logrando con ello, estar en una mejor posición de poder vislumbrar las mejoras

necesarias para agilizar la operación aduanera, siendo el principal objetivo de la propuesta que da razón de ser a ésta investigación.

**CAPÍTULO 3.**  
**DESPACHO ADUANERO DE**  
**MERCANCÍAS.**

### **3.1. MARCO SUSTANTIVO DEL DESPACHO ADUANERO DE MERCANCÍAS.**

Se ha dedicado un Capítulo completo al tema del "despacho aduanero", ya que es uno de los conceptos medulares de la materia aduanera, así como un elemento primordial en el desarrollo de este trabajo, en donde pretendemos establecer las propuestas regulatorias que generen los cambios y porque no decirlo, la evolución de los procedimientos que se siguen en el despacho aduanero.

A continuación abordaremos los temas que a nuestra consideración brindarán la conceptualización y el entendimiento de lo que para la materia aduanera representa el despacho aduanero.

#### **3.1.1. CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DEL DESPACHO ADUANERO DE MERCANCÍAS.**

El autor Pedro Trejo Vargas, nos expone que "el despacho aduanero 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 a las modalidades del tráfico por el que se transportan, hasta que éstas quedan a la libre disposición del interesado una vez desaduanizadas y destinadas a un régimen.<sup>1</sup>

Máximo Carvajal Contreras nos dice que "en el despacho de mercancías se comprende una secuencia lógica de pasos, que deben darse uno antes que el otro, durante el procedimiento de nacionalización o extracción de

---

<sup>1</sup> TREJO VARGAS, Pedro, Ob. Cit., 175 p.p.

mercaderías."<sup>2</sup>

Otra definición del despacho aduanero dicta que "es el conjunto de normas jurídicas que regulan los trámites necesarios para efectuar el control aduanero a la entrada o salida de mercancías del territorio nacional y que deben observar autoridades y administrados."<sup>3</sup>

Por lo tanto, de acuerdo con los elementos que nos aportan los conceptos descritos, podemos establecer que el despacho aduanero es un conjunto de acciones, actos y formalidades que deben llevarse a cabo en una secuencia lógica sin omisión de ningún tipo, los cuales pueden variar de acuerdo con las características del tráfico y el régimen aduanero de destino, con la finalidad de estar en posibilidad de introducir o extraer al o del territorio nacional determinado tipo de mercancía, dichos actos deberán ser acatados por los sujetos activos y los pasivos, a efecto de que las mercancías queden a la libre disposición de los importadores o exportadores, asumiendo con esto que el despacho aduanero de la mercancía a terminado.

A efecto de reafirmar el supuesto de que los actos encaminados al despacho aduanero de las mercancías varían de acuerdo a circunstancias específicas, el autor Máximo Carvajal nos expone que "las reglas para el despacho no son iguales para todos los casos, difieren en virtud de las características peculiares del régimen aduanero a que se destinen las mercancías, el medio en que se transporten, el lugar de introducción o extracción, el tráfico, su tratamiento arancelario e impositivo."<sup>4</sup>

Ahora bien, la naturaleza jurídica del despacho aduanero la encontramos en el artículo 35 de la Ley Aduanera, que establece lo que es despacho

---

<sup>2</sup> CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, Ob. Cit., 312 p.p.

<sup>3</sup> Ramírez Gutiérrez, José Otón comp., Instituto de Investigaciones Jurídicas, tomo D-H, Ob. Cit., 1317 p.p.

<sup>4</sup> CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, Ob. Cit., 312 p.p.

aduanero para efectos de la misma.

### **Capítulo III Despacho de mercancías**

*"Artículo 35. Para los efectos de esta Ley, se entiende por despacho el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficos y regímenes aduaneros establecidos en el presente ordenamiento deben realizar en la aduana las autoridades aduaneras y los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes o apoderados aduanales".*

El autor Andrés Rodhe Ponce, lo plantea como la manifestación de un procedimiento administrativo, exponiendo que "la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo se manifiesta por ser una serie, conjunto de actos, trámites y formalidades ordenados, concatenados, condicionados, sucesivos, continuos, formales, reglados, establecidos en la ley, por medio de los cuales se verifica la actividad aduanera del Estado, cuya finalidad es subordinar la actuación de la Administración Aduanera y de los particulares para la consecución del interés público o general de asegurar la integridad del territorio nacional y la soberanía de la nación, en las normas de carácter público con las de protección a la salud pública, humana, animal o de la flora, así como también a la determinación y liquidación de las contribuciones al comercio exterior."<sup>5</sup>

En efecto, dentro de la realización del despacho aduanero de

---

<sup>5</sup> ROHDE PONCE, Andrés, tomo 2, Ob. Cit., 358 p.p.

mercancías, la Ley Aduanera establece los preceptos que se desarrollan en diversos momentos y de forma lógica, tan es así que ésta establece cómo deben entrar o salir las mercancías a ser depositadas en forma temporal, quien puede realizar los trámites para que se lleve a cabo el despacho aduanero de las mercancías, qué impuestos se deben pagar, cuáles son los hechos gravados, cuáles son los regímenes aduaneros y cómo quedan las mercancías a la libre disposición de los importadores o exportadores; todo ello para estar en posibilidad de cumplir con el despacho aduanero de las mercancías hasta su terminación.

Por lo anterior, es de apreciar que el conjunto de disposiciones en las que se establecen los derechos y obligaciones de los sujetos involucrados en las operaciones de comercio exterior, culminan con la realización del despacho aduanero, siendo el momento crucial en donde todos los actos encaminados al ingreso o salida de las mercancías al o del territorio nacional interactúan armónicamente desde el primer acto necesario para introducir o sacar las mercancías del país, hasta que éstas quedan a la libre disposición del interesado.

### **3.2. MARCO ADJETIVO DEL DESPACHO ADUANERO DE MERCANCÍAS EN IMPORTACIÓN.**

El despacho aduanero de las mercancías prácticamente constituye el punto medular del procedimiento relativo a la entrada o salida de mercancías al o del territorio nacional, por ello, la autoridad aduanera al considerar tal circunstancia se vio en la necesidad de agilizar, simplificar y mejorar el desahorro de mercancías en las aduanas del país, dando como resultado la modernización del aparato administrativo que controla la ejecución de las operaciones de comercio exterior.

El proceso de modernización aduanera, respecto al procedimiento de despacho, dio inicio con la incorporación de sistemas informáticos de control inteligente, con la finalidad de llevar a cabo una revisión sistemática de los cargamentos, eliminando la necesidad de efectuar una revisión total de éstos; dicho sistema auxilia a la autoridad aduanera para que electrónicamente decida que mercancía revisa y cual no durante la realización del despacho aduanero de las mismas.

Sin embargo, como consecuencia de tal modernización, fue necesaria la instrumentación del principio de autodeterminación, mismo que consiste en autodeterminar el monto de los impuestos y derechos a los que se está obligado a pagar, así como de la clasificación arancelaria aplicable, dejando a la autoridad aduanera únicamente la facultad de revisar la correcta declaración a través del reconocimiento aduanero o del segundo reconocimiento que se determina por excepción; en la glosa de los documentos; en la verificación de mercancías en transporte; en visitas domiciliaria en materia de comercio exterior; o mediante otras facultades establecidas.

De esta manera, resulta necesario el tener que allegarse de todos los elementos posibles que puedan indicar las características de las mercancías para con ello estar en posibilidad de determinar el monto de las contribuciones a cubrir; de realizar el llenado del formato establecido por la autoridad para efectos aduaneros; de efectuar el pago de los impuestos en las instituciones bancarias; de presentar la documentación requerida que debe acompañar al referido formato; de presentar las mercancías para ser sometidas al sistema que determinará su revisión sistemática; hasta llegar al momento en que las mercancías quedan a disposición del interesado, como resultado de llevar a cabo todos y cada uno de los pasos requeridos para el despacho aduanero de las mercancías.

Por ello, a continuación se desarrollarán y analizarán los elementos primordiales que conforman el procedimiento del despacho aduanero de mercancía, los cuales representan a grandes rasgos, las etapas en las que puede dividirse el procedimiento en cuestión.

### **3.2.1. ACTOS PREVIOS.**

Para dar inicio a la serie de pasos que conforman el despacho aduanero, el interesado requiere cumplir con una serie de actos previos que guardan relación directa con el cumplimiento de los requisitos y formalidades que deben satisfacerse, para que pueda iniciarse materialmente el despacho ante la autoridad aduanera.

Estos actos se desprenden del cúmulo de disposiciones legales que conforman y rigen a la materia aduanera, mismos que pueden consistir en la obligación para el contribuyente de inscribirse en el padrón correspondiente; en contar y entregar a la autoridad aduanera el documento mediante el cual se confiere el encargo al o los agentes aduanales para que actúen como sus consignatarios o mandatarios y puedan realizar sus operaciones; en formular las consultas ante las autoridades aduaneras sobre la clasificación arancelaria de las mercancías objeto de la operación de comercio exterior, cuando a criterio de los interesados se considere que pueden clasificarse en más de una fracción arancelaria; en determinar el régimen aduanero al que se destinarán las mercancías, que conlleva al cumplimiento de una serie de requisitos que varían de acuerdo al régimen; en tramitar, recopilar y cotejar la documentación que ampare la operación y que requiere ser anexada al pedimento, ya sea por la necesidad de agotar un trámite ante alguna dependencia gubernamental o, que emitida en el extranjero, cumpla con los lineamientos requeridos para efectuar la operación aduanera; en allegarse de todos los elementos que le permitan al agente o apoderado aduanal, conocer con toda certeza el tipo y la cantidad de

la mercancía que será objeto del despacho, estableciendo con ello la clasificación arancelaria que le corresponde a las mismas y, en caso necesario, efectuar el reconocimiento previo de las mercancías, cuando sea posible realizarlo, para allegarse de más elementos que permitan estar en posibilidad de determinar tal clasificación, con el fin de determinar el monto de las contribuciones a cubrir; en la obtención y desahogo de las regulaciones y restricciones no arancelarias a que se encuentren sujetas las mercancías.

Hemos descrito varios actos inherentes al despacho aduanero que se llevan a cabo antes de que éste de inicio, sin embargo, representan tan sólo una mera ejemplificación de todas las actividades que se realizan con antelación al despacho, que si bien pueden considerarse intrascendentes no lo son, ya que por mínimo e insignificante que nos pueda parecer un trámite, no deja de ser un paso dentro de la serie que conforman el despacho aduanero y que como se expuso anteriormente, no deberá ser omitido por ninguna razón ya que de lo contrario, se estará en la posibilidad de incurrir en alguna falta administrativa o peor aun, en un delito.

Otro aspecto, respecto de las actividades previas al despacho, es que en esos momentos es posible detectar aquellas mercancías que cuentan con una naturaleza o características especiales, las cuales impiden que se pueda llevar a cabo el despacho aduanero, tal es el caso de los alimentos en estado de descomposición, los medicamentos cuya comercialización se encuentra prohibida en nuestro país, así como las mercancías que por razones de seguridad nacional, culturales, protección ambiental, preservación de la flora y fauna y de salud pública, se consideran nocivas.

Por todo anterior, podemos apreciar la importancia de llevar a cabo los actos previo al despacho aduanero de mercancías, ya que sin estos resulta difícil y en ocasiones imposible dar inicio al mismo, provocando que nos

enfrentemos a situaciones que seguramente pondrían en riesgo al debido cumplimiento de las" disposiciones legales contenidas en la legislación aduanera, repercutiendo en la imposibilidad de llevar a cabo la importación o exportación de la mercancía.

### **3.2.2. ELABORACIÓN DEL PEDIMENTO.**

El derecho aduanero al igual que otras ramas del derecho público, es un derecho formal, debido a que en la ley que rige la materia se ha dispuesto que en la mayoría de los casos, la comunicación de los particulares hacía las autoridades aduaneras se haga observando ciertos requisitos formales, que exceden no sólo el documento escrito sino el uso obligatorio de formatos oficiales.

Por ello, el artículo 36, primer párrafo de Ley Aduanera establece que para llevar a cabo las operaciones de comercio exterior ya sean en la importación o exportación de mercancías, se está obligado a presentar, en la mayoría de los casos, un pedimento en la forma oficial establecida, para que los interesados estén en posibilidad de llevar a cabo ante la aduana el despacho aduanero.

*"Artículo 36. 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."*

Sin embargo, la legislación aduanera no establece lo que deberá entenderse por pedimento, sino únicamente desglosa la información que éste debe contener, de acuerdo a las variantes que rige dicha legislación; por ello,

expondremos a continuación algunos conceptos que lo definen.

El pedimento aduanal "es una declaración dentro del proceso de autoacercamiento o autodeterminación por el sujeto pasivo, en el que se debe consignar la mercancía a introducir o enviar, fuera del territorio nacional, la clasificación arancelaria el valor aduanal o comercial, los impuestos a pagar y el régimen aduanero al que se destinan las mercancías. Esta declaración aduanera es esencial, debido a que se dan los elementos necesarios para determinar la obligación nacida."<sup>6</sup>

Otra definición del pedimento nos dice que es la "forma oficial aprobada por la SHCP, en donde se asientan los datos referentes al régimen aduanero al que se destina la mercancía, y los necesarios para la determinación y el pago de los impuestos al comercio exterior y de cuotas compensatorias."<sup>7</sup>

El maestro Máximo Carvajal, no maneja el calificativo de pedimento para referirse a la declaración aduanera, sin embargo, nos dice que "la declaración es una manifestación por escrito, en las formas oficiales, que la autoridad impone, hecha por el interesado o por su legítimo representante en donde se indica el régimen aduanero que como destino se le dará a las mercancías y los datos o documentos necesarios requeridos por la ley para lograr la destinación."<sup>8</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 62/98, establece lo siguiente:

*"PEDIMENTO. ES UNA ESPECIE DE DECLARACIÓN*

---

<sup>6</sup> RIOS GRANADOS, Gabriela comp..., Instituto de Investigaciones Jurídicas, tomo P-Z, Ob. Cit., 2815 p.p.

<sup>7</sup> BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR sin autor, Ob. Cit., 250 p.p.

<sup>8</sup> CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, Ob. Cit., 312 p.p.

*FISCAL, RELATIVA A OBLIGACIONES TRIBUTARIAS EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR. El término declaración fiscal constituye cualquier expresión escrita relativa al cumplimiento de una obligación tributaria que realiza el sujeto pasivo ante la autoridad hacendaria, mientras que el pedimento es una especie de declaración fiscal relativa al cumplimiento de obligaciones tributarias en materia de comercio exterior, por medio del cual sea el importador o el exportador manifiestan a la autoridad aduanera, en forma escrita, la mercancía a introducir o a enviar fuera del territorio nacional, la clasificación arancelaria, el valor normal o comercial, los impuestos a pagar, y el régimen aduanero al que se destinarán las mercancías. Por consiguiente, debe aceptarse que dentro del contexto de declaraciones en materia de impuestos federales, se encuentran los pedimentos.*

*Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VIII, Septiembre de 1998, Tesis: 2a. /J. 62/98, Página: 365. Tesis de jurisprudencia 62/98. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública del doce de junio de mil novecientos noventa y ocho.<sup>9</sup>*

De acuerdo con los conceptos descritos, podemos establecer que el pedimento tiende a ser más una declaración que una petición, debido a la adopción del principio de autodeterminación establecido en la legislación aduanera, que se ejerce por parte de los contribuyentes mediante la declaración por escrito y en el formato establecido por la autoridad, de aquellos datos necesarios para conocer el destino de las mercancías, sus características, su origen, clasificación, cálculo y pago de contribuciones, entre

---

<sup>9</sup> Fuente: IUS 2005, No. De registro 195, 613, junio 1917-junio 2005, Jurisprudencia y Tesis Aisladas, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Poder Judicial de la Federación.

muchos otros que establece la legislación aduanera.

Por ello, la elaboración del pedimento es una de las formalidades más trascendentes de la actividad aduanera, pues es en este documento en donde se materializan todas las disposiciones legales y reglamentarias de carácter aduanero, fiscales, comerciales, entre otras, que persiguen el cumplimiento y la observancia de las formalidades que ordenan las leyes, derivando en la importancia que guarda su correcto llenado ya que se da inicio a la declaración aduanera.

El pedimento se realiza utilizando el formato autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mismo que se ilustra en el Apéndice 1 del presente trabajo, que forma parte del Anexo 1 "Declaraciones, avisos y formatos" de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior; y su llenado se efectúa con base en el instructivo establecido en el Anexo 22 "Instructivo para el llenado del pedimento" contenido en el mismo ordenamiento legal, mismos que se publican en el Diario Oficial de la Federación para los efectos jurídicos conducentes.

Algo que debemos dejar muy en claro es que cuando por excepción en la legislación aduanera se establezca que no se requiere de la utilización del pedimento, procederá presentar la declaración, el aviso o el formato autorizado que para tal efecto se publique en el mencionado Anexo.

Ya que el despacho aduanero es tramitado mediante el empleo del Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI), tema que fue desarrollado con oportunidad, el llenado del pedimento se encuentra automatizado a través de éste y es mediante la conectividad con la que cuentan los agentes o apoderados aduanales a dicho sistema que se facilita la elaboración del pedimento, considerándose tres etapas que son captura, prevalidación y

validación.

La captura es el momento en que el agente o apoderado aduanal ingresa la información que necesariamente debe contener el pedimento que presentará ante la aduana para el despacho de la mercancía que amparará, haciendo uso en todo momento de los lineamientos y claves contenidos en el ya mencionado Instructivo para el llenado del pedimento.

Una vez capturada la información, el software agrupa los datos principales del pedimento conformando un archivo electrónico bajo un número de identificación que se transmite electrónicamente al sistema de prevalidación, el cual consiste en la validación de prueba que realizan los particulares autorizados por la autoridad aduanera para comprobar que los datos principales asentados en el pedimento estén dentro de los criterios sintácticos, catalógicos, estructurales y normativos, conforme a los lineamientos que emita la autoridad aduanera, para que con ello se encuentren en posibilidad de ser presentados al sistema electrónico de la misma, es decir, a través de dichos criterios se comprueba la veracidad de cierta información, como los datos del importador o exportador, la mercancía involucrada y su clasificación arancelaria, el cálculo de contribuciones, país de origen, país importador y exportador, identificación del agente o apoderado aduanal, entre otros.

En caso que la información sea aprobada por el sistema de prevalidación, se transmitirá al sistema de validación de la aduana de despacho para que reciba la transmisión y procese los datos por programas que verifiquen si se encuentran ajustados a sus parámetros, en cuyo caso, transmitirá al agente o apoderado aduanal un acuse electrónico de validación que se compone de ocho caracteres, con el que se comprueba que la autoridad aduanera a recibido electrónicamente la información transmitida para procesar el pedimento, una vez que éste cuenta con la información correcta de acuerdo

con el sistema validador.

Cuando la información sea rechazada por el sistema validador de la aduana, se producirá un reporte de errores indicando los datos que deben ser corregidos en el pedimento, reiniciándose el proceso de transmisión de la información.

Los procesos de verificación descritos a los que se somete la información contenida en el pedimento, nos demuestra la importancia que radica en que se encuentre correctamente requisitado, sin embargo, en caso contrario el contenido podrá subsanarse mediante la rectificación, situación que se encuentra a cargo de los interesados y bajo los supuestos que la propia legislación aduanera establece, lo que guarda estrecha relación con el principio de autodeterminación.

Cabe aclarar que durante la etapa de elaboración del pedimento, si resulta necesario modificar, rectificar, adicionar o suprimir cualquier dato, simplemente se modifica su captura e impresión en el programa respectivo y se vuelve a transmitir el archivo para obtener una nueva firma electrónica, claro está, con la previa cancelación de la anterior cuando ya se hubiese obtenido alguna, la rectificación del pedimento se podrá efectuar el número de veces que sea necesario hasta antes de activar el mecanismo de selección automatizado, concepto que será desarrollado con posterioridad en el presente capítulo.

Dicha rectificación se lleva a cabo de una manera sencilla, ya, que el pedimento que no ha sido presentado ante la autoridad aduanera no cuenta con calidad jurídica suficiente para afectar a terceros y menos a la autoridad aduanera, pudiéndose considerar tan solo como un acto propio y privado del agente o apoderado aduana!.

Concluidos los procesos de captura, prevalidación y validación del pedimento, se procederá al siguiente paso para su formalización que sería la realización del pago de las contribuciones.

### **3.2.2.1. PAGO DEL PEDIMENTO.**

Elaborado el pedimento, se procede a efectuar su impresión integrando para ello la firma electrónica que comprueba la validación por parte de la autoridad aduanera y se suscribe con la firma autógrafa del agente o apoderado aduanal, para posteriormente acudir a las oficinas autorizadas para efectuar el pago de las contribuciones y antes de que sea activado el mecanismo de selección automatizado, de conformidad con lo establecido en el artículo 83, primer párrafo de la Ley Aduanera.

*"Artículo 83. Las contribuciones se pagarán por los importadores y exportadores al presentar el pedimento para su trámite en las oficinas autorizadas, antes de que se active el mecanismo de selección automatizado. Dichos pagos se deberán efectuar en cualquiera de los medios que mediante reglas establezca la Secretaría. El pago en ningún caso exime del cumplimiento de las obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias. "*

Dicha obligación aduanera "se traduce como el pago en dinero que el sujeto pasivo debe enterar al Estado en concepto de impuesto al comercio exterior por la introducción de mercancías al país o por su extracción del mismo. El pago se realiza ante una institución bancaria autorizada presentando el pedimento validado por la aduana, para que de inmediato se presente con la certificación de pago del banco ante la aduana para su despacho junto con la

mercancías y cumpliendo con los requisitos y formalidades del despacho aduanero.”<sup>10</sup>

En general, el pago de las contribuciones del comercio exterior se podrá efectuar en dos formas, de forma física ante las sucursales o instituciones bancarias autorizadas o mediante transferencias electrónicas de fondos.

En el primer caso, se acude con el pedimento a las sucursales o instituciones bancarias autorizadas y se efectúa el pago a través de la entrega de los medios autorizados en el Apéndice 13 del Anexo 22 de la Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2005, tales como efectivo, fianza, depósito en cuenta aduanera, certificados especiales de tesorería, entre otros.

En el caso de transferencias electrónicas de fondos, se efectúa el envío electrónico del pedimento a la institución autorizada para que retire de la cuenta bancaria del agente o apoderado aduanal la cantidad respectiva, esta a su vez reenvía una firma y un sello electrónico, que se imprimirá en el correspondiente pedimento para comprobar que las contribuciones han sido pagadas.

Ahora bien, aun y que el pedimento ya se encuentre pagado, al no haberse activado todavía el mecanismo de selección automatizado, se podrá efectuar cualquier rectificación que sea necesaria y el número de veces que se requiera.

Una vez capturado, enviado, validado, impreso, firmado y pagado el pedimento, los particulares procederán al despacho aduanero de las mercancías, o como también se le conoce, a su desaduanamiento.

---

<sup>10</sup> TREJO VARGAS, Pedro, Ob. Cit., 87 p.p.

### 3.2.3. DOCUMENTOS ANEXOS AL PEDIMENTO.

Partiendo de que el artículo 36 de la Ley Aduanera dispone el uso del pedimento para llevar a cabo las operaciones de comercio exterior, éste a su vez establece la documentación que deberá acompañar a dicho pedimento para estar en posibilidad de llevar a cabo el despacho aduanero de las mercancías tanto en operaciones de importación como de exportación; dicho ordenamiento dispone lo siguiente:

*"Artículo 36 .....*

*Dicho pedimento se deberá acompañar de:*

*I. En importación:*

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

- f) 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.*
- g) 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.*
- h) La información que permita la identificación, análisis y control que Señale la Secretaría mediante reglas.*

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

#### *11. 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.*

A continuación describiremos brevemente lo que cada documento que se anexa al pedimento conlleva, iniciando con los supuestos aplicables a las operaciones de importación y posteriormente a las de exportación, lo anterior en razón del orden establecido por la disposición legal referida.

De acuerdo con el artículo 36, fracción 1, inciso a) del ordenamiento legal en estudio, la factura comercial deberá anexarse al pedimento 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 de 300 dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en moneda nacional o extranjera, reuniendo los requisitos y datos exigidos por la Regla 2.6.1. De Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2008, dicha factura podrá ser expedida por proveedor nacional o extranjero y se presentará en original o fotocopia; la referida Regla establece lo siguiente:

*2. Entrada y Salida de Mercancías y de las Facultades de la  
Autoridad Aduanera.*

*2.6. Del Despacho de Mercancías*

*"2.6.1.*

*La factura comercial deberá contener los siguientes datos:*

- 1. Lugar y fecha de expedición.*
- 2. Nombre y domicilio del destinatario de la mercancía. En los casos de cambio de destinatario, la persona que asuma este carácter anotará dicha circunstancia bajo protesta de decir*

*verdad en todos los tantos de la factura.*

- 3. La descripción comercial detallada de las mercancías y la especificación de ellas en cuanto a clase, cantidad de unidades, números de identificación, cuando éstos existan, así como los valores unitario y total de la factura que ampare las mercancías contenidas en la misma. No se considerará descripción comercial detallada, cuando la misma venga en clave.*
- 4. Nombre y domicilio del vendedor.*

*Cuando los datos a que se refiere el numeral 3 anterior, se encuentren en idiomas distintos del español, inglés o francés, deberán traducirse al idioma español en la misma factura o en documento anexo."*

Tocante al artículo 36, fracción I, inciso b) del ordenamiento legal que nos ocupa, el conocimiento de embarque es el contrato de transporte de mercancías por vía marítima que expide la empresa naviera a cada embarcador, siendo un título representativo de que las mercancías se recibieron y que se encuentran a bordo de la embarcación; se le conoce como Bill & Landing o BL; así mismo, la guía aérea es el documento que ampara un embarque que se transporta por vía aérea, que forma parte del contrato de transporte de carga que la empresa de transporte aéreo expide al embarcador al momento de recibir las mercancías bajo su custodia. Dicha documentación se deberá anexar al pedimento debidamente revalidada, esto es que la empresa transportista o el agente naviero que lo expide reconoce plenamente la existencia y el contenido del documento, lo anterior de conformidad con lo establecido en la Regla 2.6.2. de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2005, que dice:

**2. Entrada y Salida de Mercancías y de las Facultades de  
la Autoridad Aduanera.**

**2.6. Del Despacho de Mercancías**

*"2.6.2. Para los efectos de los artículos 36, fracción 1, inciso b, y 162, fracción VII, inciso b) de la Ley, el conocimiento de embarque en tráfico marítimo o guía aérea en tráfico aéreo, que se anexen al pedimento, deberán estar revalidados por la empresa transportista o agente naviero. "*

Para acreditar el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias a la importación a que se refiere al artículo 36, fracción 1, inciso c) de la Ley en estudio, se deberá anexar al pedimento la documentación que compruebe su debido cumplimiento, acreditando con ello que se cumplen con las medidas que salvaguardan la política comercial del país, mismas que como ya se ha expuesto pueden consistir en permisos previos, autorizaciones, cupos, marcado del país de origen, certificaciones, cuotas compensatorias, normas oficiales, entre otros instrumentos; dicha obligación puede ser cumplida mediante el uso de sistemas electrónicos cuando así lo establezcan las autoridades competentes, tal es el caso de los avisos automáticos, autorizaciones, cupos y permisos que se tramitan ante la Secretaría de Economía.

Con relación al artículo 36, fracción I, inciso d) del multicitado ordenamiento legal, la documentación que acredita la procedencia y el origen de las mercancías se le denomina certificado de origen o certificado de país de origen, por lo que en caso de que el importador pretenda que se le conceda la aplicación de preferencias arancelarias, cupos, marcado de país de origen y otras medidas que al efecto se establezcan, deberán anexar al pedimento el certificado de origen correspondiente; así mismo, cuando su intención sea o no aplicación de una cuota compensatoria se deberá anexar el certificado de país

de origen; sin embargo, cuando se establezca la posibilidad de acreditar el origen o la procedencia de las mercancías con algún documento distinto a los descritos, de conformidad con lo establecido en algún Tratado de Libre Comercio o de un Acuerdo Comercial, podrá presentarse una constancia de país de origen, constancia de verificación, factura, declaración en factura, certificado de elegibilidad, entre otros instrumentos que se encuentren pactados.

La presentación del certificado de peso o volumen expedido por una empresa certificadora autorizada, al que refiere al artículo 36, fracción I, inciso f) del ordenamiento legal en estudio, deberá cumplirse sólo en el caso de importaciones de mercancías a granel de una misma especie, entendiéndose como tales a aquellas que tengan una misma naturaleza, composición, estado y demás características que las identifiquen, les permitan cumplir las mismas funciones y que sean comercialmente intercambiables; que no se encuentren contenidas en envases, recipientes, bolsas, sacos, cajas, pacas o cualquier otro medio análogo de empaque, excepto los contenedores o embalajes que se utilicen exclusivamente durante su transporte y que por su naturaleza no sean susceptibles de identificarse individualmente mediante número de serie, parte, marca, modelo o especificaciones técnicas o comerciales que las distinga de otras similares; dicho certificado también se exigirá cuando se trate de embarques de mercancías de la misma calidad, peso y valor, tales como líquidos, granos y otras mercancías fungibles.

Para dar debido cumplimiento a lo señalado por el artículo 36, fracción I, inciso g) de la ley citada, se deberá declarar en el pedimento, en la factura, en el documento de embarque o en relación anexar al mismo, la información que permita la identificación, análisis y control de la mercancía a importar, misma que se describe en el "Anexo 18 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2008", la finalidad de dicho requisito es brindar mayor certeza jurídica al importador, tenedor o poseedor de mercancías de

comercio exterior, ya que es ligada plenamente con las características y datos contenidos en la documentación aduanera respectiva que ampara su legal importación o estancia en el territorio nacional; lo anteriormente descrito así como las excepciones a su cumplimiento, se sustenta en lo establecido por la Regla 2.6.10. de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2005, que dice:

**2. Entrada y Salida de Mercancías y de las Facultades de la Autoridad Aduanera.**

**2.6. Del Despacho de Mercancías.**

**"2.6.10.** *Para los efectos del artículo 36, fracción 1, inciso g) de la Ley, la información que permite la identificación, análisis y control es la que se señala en el Anexo 18 de la presente Resolución, la cual deberá anotarse en el pedimento de importación correspondiente, en la factura, en el documento de embarque o en relación anexa que señale el número de pedimento correspondiente, firmada por el importador, agente o apoderado aduanal.*

*No se estará obligado a cumplir con la información del Anexo 18 de la presente Resolución, tratándose de las mercancías nacionales o nacionalizadas, exportadas definitivamente que retornen al país en su mismo estado, a que hace referencia el artículo 103 de la Ley; de las mercancías exportadas temporalmente para retornar al país en el mismo estado, en términos de lo dispuesto por el artículo 115 de la Ley, tratándose de la introducción o extracción en el régimen de depósito fiscal de la industria automotriz terminal o manufacturera de vehículos, de mercancías clasificadas en las fracciones arancelarias 7318.12.99,*

7318.14.01, 7318.15.02, 7318.15.03, 7318.15.99,  
7318.21.99 Y 7318.22.99; *ni tratándose de la  
introducción de mercancías al régimen de recinto  
fiscalizado estratégico.*"

Ahora bien, referente al artículo 36, fracción II de la Ley Aduanera, que establece la documentación que se deberá anexar al pedimento tratándose de operaciones de exportación, podemos deducir que dichas operaciones requieren anexar menos documentación que en la importación, debido a que se tiene mayor interés en fomentar y facilitar las exportaciones con medidas de esta índole, situación que se refleja en que la mayoría de las mercancías que se exportan se encuentran exentas o tienen tasa del 0% de ad-valorem de acuerdo con la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, así como que se encuentran afectas a la tasa del 0% de impuesto al valor agregado de conformidad con los artículos 2-A y 29 de la Ley que rige dicho impuesto, entre otros beneficios; dichos preceptos establecen lo siguiente:

*"Artículo 2-A. El impuesto se calculará aplicando la tasa del 0% a los valores a que se refiere esta Ley, cuando se realicen el acto o actividades siguientes.*

*IV. La exportación de bienes o servicios, en los términos del artículo 29 de esta Ley."*

*"Artículo 29. 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."*

Pues bien, procederemos a analizar la documentación que se requiere anexar al pedimento en las operaciones de exportación; en primer lugar y de

conformidad con el artículo 36, fracción II, inciso a) de la Ley Aduanera, es la factura o en su caso, cualquier documento que exprese el valor comercial de las mercancías en el lugar de venta, el cual no deberá incluir el costo de los fletes y seguros; para tal efecto se considerará como valor comercial "el precio normal que tiene un bien en un mercado local o nacional de donde salen para su exportación las mercancías, en condiciones de libre venta, sin ninguna deducción o adición indebidas."<sup>11</sup>

Otro de los documentos que deberán acompañar al pedimento de acuerdo con el artículo 36, fracción II, inciso b) de la multicitada Ley, es aquél que compruebe el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación, requisitos que deberán ser cumplidos de la misma manera que en las importaciones, sin embargo, dentro del universo de mercancías que son exportadas la gran mayoría no requiere de cumplir con regulaciones o restricciones no arancelarias en México.

Es pues que hemos descrito a grandes rasgos la documentación que deberá acompañar al pedimento correspondiente al momento de que es presentado al despacho aduanero, siendo que en caso de ser omisos en dicha obligación, la trascendencia jurídica variará de acuerdo al documento específico que no sea anexado al mismo.

### **3.2.4. MECANISMO DE SELECCIÓN AUTOMATIZADO.**

Como se ha expuesto, la utilización de los sistemas electrónicos e informáticos ha revolucionado el servicio que prestan las aduanas, por lo que la autoridad aduanera optó por efectuar la revisión de sólo uno de cada diez de los embarques que se presentaban al despacho aduanero, eligiéndolos al azar

---

<sup>11</sup> TREJO VARGAS, Pedro, Ob. Cit., 208 p.p.

a través del uso de equipos de cómputo en lugar de revisar cada uno de los embarques presentados al despacho, a esta primera etapa se le conoció como Sistema de Selección Aleatoria Independiente, el cual determinaba los pedimentos a los que se les efectuaría el reconocimiento aduanero, considerando el tipo de operación y el régimen al que se destinaran las mercancías, eligiendo a los encargados del reconocimiento que lo efectuarían de acuerdo a la capacidad y disponibilidad de los recursos humanos, lográndose con ello reducir en gran medida la discrecionalidad en la revisión de los embarques.

En la actualidad, el mecanismo que determina si las mercancías se someterán al reconocimiento aduanero e incluso a un segundo reconocimiento, se le conoce como Mecanismo de Selección Automatizado, denominación adquirida en las reformas a la Ley Aduanera publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1998, mecanismo que forma parte del denominado Sistema Automatizado Aduanero Integral, sistema que fue estudiado con oportunidad en el capítulo II del presente trabajo.

Dicho mecanismo reconoce la tendencia moderna de la administración del riesgo, que consiste en seleccionar las operaciones de importación o exportación para efectuarles una revisión física o meramente documental, con base en criterios y parámetros contenidos en los programas de cómputo, considerando para ello el régimen aduanero de destino, el importador o exportador de que se trate, al agente o apoderado aduanal que tramita la operación, el tipo de mercancía, el origen, su valor, entre otros; por lo que el mecanismo automatizado al analizar las características de cada embarque mismas que varían de una operación a otra, determina la existencia de un riesgo de incumplimiento a la normatividad aduanera, determinando en consecuencia la práctica del reconocimiento aduanero, en caso contrario, el sistema posiblemente determinará el desaduanamiento libre.

Debemos dejar en claro que la manera de llevar a cabo las operaciones aduaneras, sienta sus bases en el otorgamiento de la plena confianza en la autodeterminación que realiza el importador o exportador, principio que en la actualidad sigue rigiendo la utilización y explotación de los sistemas informáticos, confianza que permitió efficientar y agilizar el despacho aduanero de las mercancías sin limitar las facultades de comprobación que con posterioridad pudiese ejercer la autoridad aduanera.

Establecido lo que el "Mecanismo de Selección Automatizado" representa, analizaremos su trascendencia dentro del procedimiento del despacho aduanero, tomando en consideración lo establecido en el artículo 43, en su primero y octavo párrafos de la Ley Aduanera, que dice:

*"Artículo 43. 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 los supuestos en que no se requiera pedimento para activar el mecanismo de selección automatizado, se deberán presentar ante dicho mecanismo las mercancías con la documentación correspondiente, en los términos a que se refiere este artículo."*

Es en este momento en donde se observan claramente las primeras formalidades del despacho, ya que las mercancías tendrán que ser presentadas ante la autoridad aduanera en conjunto con el pedimento bien elaborado y pagado, o por excepción, la declaración, el aviso o el formato autorizado; siendo hasta entonces que se estará en posibilidad de activar el mecanismo de selección automatizado.

La presentación de las mercancías y la activación del mencionado mecanismo se realiza ante los módulos que se encuentran en las aduanas, en donde la selección automatizada de los cargamentos determinará si se sujetarán a reconocimiento aduanero por parte de la autoridad aduanera o, según el caso, si el cargamento no es seleccionado para revisión por corresponderle desaduanamiento libre.

Una vez que se llega a la etapa en que el mecanismo de selección automatizado es activado, se da inicio al procedimiento público denominado despacho aduanero, siendo imposible desistirse o detener dicho proceso, por lo que en todos los casos se deberá continuar hasta su final, sin que sea requisito para ello que el particular lo esté incentivando, pues será obligación de la autoridad aduanera ejecutar los actos y trámites que lo integran, actuando en su calidad de organismo del Estado, es decir, que actuará en uso de las facultades de orden público, regulando y conduciendo las formalidades del despacho aduanero.

### **3.2.5. DESADUANAMIENTO LIBRE.**

Como ya se mencionó, el desaduanamiento libre es uno de los dos posibles resultados que el mecanismo de selección automatizado determina respecto de las mercancías que se presentan al despacho, bajo este supuesto, las mercancías no serán sujetas al reconocimiento físico por parte de la autoridad aduanera y se considerarán liberadas por ésta para que sean presentadas a la activación por segunda ocasión del mecanismo de selección automatizado.

Como resultado de que las mercancías no son objeto de un cotejo físico con respecto de la documentación que la ampara, únicamente se efectúa una

revisión documental, a la que se denomina glosa de operaciones de comercio exterior.

Dicha glosa es realizada por la autoridad aduanera, y consiste en la revisión legal y aritmética de los pedimentos y de los documentos de comercio exterior que lo acompañan, presentados por los contribuyentes ante las aduanas en las operaciones de importación y exportación de mercancías, efectuándose con posterioridad a la realización del despacho aduanero de las mercancías que les hubiera correspondido desaduanamiento libre, cuya finalidad es vigilar el debido cumplimiento de las obligaciones y formalidades establecidas en la legislación fiscal y aduanera, así como en otros ordenamientos legales.

La revisión documental que efectúa la autoridad aduanera, encuentra su fundamento en el artículo 144, fracción II de la Ley Aduanera, que establece lo siguiente:

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

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

Cabe hacer mención que debido a los procesos de prevalidación y

validación, la información contenida en diversos campos del pedimento es verificada automáticamente, por lo que la realización de la glosa se enfoca principalmente a la revisión de los criterios que le son aplicables a la presentación de la factura comercial, al cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelaria, a la vigilancia de los precios estimados de mercancías que son objeto de subvaluación, así como que se hayan enterado satisfactoriamente las cuotas compensatorias.

Como es de apreciar, la designación del desaduanamiento libre a las operaciones de comercio exterior es la muestra de la confianza que la autoridad aduanera deposita en los importadores y exportadores, repercutiendo en la agilización y simplificación del procedimiento de despacho aduanero.

### **3.2.6. RECONOCIMIENTO ADUANERO.**

Una de las formalidades más importantes del despacho aduanero se le conoce como reconocimiento aduanero de las mercancías, sin embargo, éste no se practica a la totalidad de las operaciones, pues la Ley Aduanera contempla la posibilidad de que el mecanismo de selección automatizado determine si deberá llevarse a cabo o no, por lo que en los casos en que dicho mecanismo determina "rojo", significa que la autoridad deberá practicar el reconocimiento aduanero de las mercancías que le son presentadas, adquiriendo entonces una vital importancia, pues para estar en posibilidad de continuar y culminar el despacho aduanero se requerirá el desahogo forzoso del referido reconocimiento.

Lo anterior es sustentado nuevamente por el artículo 43, primer párrafo de la Ley Aduanera, que dice:

*"Artículo 43. 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.... "*

Establecido el lugar que ocupa el reconocimiento aduanero dentro del procedimiento de despacho aduanero, expondremos algunos preceptos que lo describen.

Para el autor Pedro Trejo Vargas, "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."<sup>12</sup>

La Ley Aduanera contempla en su artículo 44 en que consiste el reconocimiento aduanero para efectos de la misma, diciendo que:

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

---

<sup>12</sup> TREJO VARGAS, Pedro, Ob. Cit., 183 p.p.

- I. 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 la mercancía.*
- II. La descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías.*
- III. Los datos que permitan la identificación de las mercancías, en su caso."*

Tomando en consideración los anteriores conceptos, podemos determinar que el reconocimiento aduanero consiste en el cotejo físico-documental de lo declarado en el pedimento o en cualquier otro documento válido para efectos del despacho aduanero, con respecto a la mercancía que se presenta a despacho para su importación o exportación, por medio del cual la autoridad estará en posición de conocer si los datos expresados en dicha documentación se encuentran apegados a la normatividad aplicable a cada caso en particular, pudiendo allegarse de más elementos a través de la toma de muestras de las mercancías para efectuar un análisis mucho más detallado y determinar su naturaleza y por ende, le permita conocer la veracidad de lo declarado.

Pues bien, hemos establecido lo que se entiende por reconocimiento aduanero, sin embargo, estudiaremos algunos aspectos relevantes que nos permitirán contar con una idea más clara de lo que éste representa en las operaciones de comercio exterior.

El primero de ellos es el establecer quién es la autoridad competente para efectuar los actos inherentes al reconocimiento aduanero, por lo que haremos referencia a lo que establece el primer párrafo del ya antes citado artículo 43 de la Ley Aduanera, donde refiere que la autoridad aduanera practicará el reconocimiento aduanero, estableciendo lo siguiente:

*"Artículo 43. . . . En caso afirmativo, la autoridad aduanera efectuará el reconocimiento ante quien presente las mercancías en el recinto fiscal.... "*

Dicha obligación es reafirmada por el contenido del artículo 144, fracción VI de la referida Ley, en el que se otorgan facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para practicar el reconocimiento aduanero, obligación que recae en la autoridad aduanera, estipulando lo siguiente:

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

*VI. Practicar el reconocimiento aduanero de las mercancías de importación o exportación en los recintos fiscales y fiscalizados o, a petición del contribuyente, en su domicilio o en las dependencias, bodegas, instalaciones o establecimientos que señale,...* "

Por ello, la autoridad facultada para efectuar los actos inherentes al reconocimiento aduanero es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, facultad que es ejercida directamente por el Servicio de Administración Tributaria, específicamente por la Administración General de Aduanas, esto de conformidad con lo establecido en el artículo 7, fracción II de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y de los artículos 29, fracción XLII y 31, último párrafo del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, que respectivamente establecen lo siguiente:

*"Artículo 7. El Servicio de Administración Tributaria tendrá las atribuciones siguientes:*

11. *Dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Policía Fiscal de la Federación;"*

Por su parte, el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria nos dice que:

## **Capítulo II**

### **De la Administración General de Aduanas**

**"Artículo 10.** *Compete a la Administración General de Aduanas:*

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

**"Artículo 12.** *Compete a las Aduanas, dentro de la circunscripción territorial que a cada una corresponda, ejercer las facultades siguientes:*

*Cada Aduana estará a cargo de un Administrador del que dependerán los Subadministradores, Jefes de Sala, Jefes de Departamento, Jefes de Sección, Verificadores, Notificadores, Visitadores, el personal al servicio de la Administración Central para la Inspección Fiscal y Aduanera y el personal que las necesidades del servicio requiera."*

Por lo cual, las facultades de revisión que ejerce la autoridad en la realización del reconocimiento aduanero recae en los "verificadores", cuya designación aparece impresa en el mismo resultado del mecanismo de selección automatizado, de acuerdo con una asignación por riguroso turno o reparto proporcional de las cargas de trabajo.

Ahora bien, debemos tener en claro que la autoridad facultada para certificar lo declarado en el pedimento, también cuenta con facultades para que en el supuesto de que se detecte algún error u omisión en lo declarado, proceda a determinar las sanciones correspondientes.

Un segundo aspecto del reconocimiento aduanero radica en conocer el proceso o la serie de pasos a seguir para dar debido cumplimiento al mismo, sin embargo, respecto a este tema son escasas las reglas y procedimientos contenidos en las normas, por lo que éste se practica en circunstancias que colocan a los verificadores con pocas reglas que los conduzcan con eficacia y certeza en sus labores de examen de las mercancías; un ejemplo de ello lo encontramos en el artículo 60 del Reglamento de la Ley Aduanera, el cual sólo establece que:

*"Artículo 60. El reconocimiento aduanero de las mercancías deberá hacerse en orden cronológico de presentación de los pedimentos o solicitudes relativos ante el mecanismo de selección aleatoria; sin embargo tiene prioridad el de materias explosivas, inflamables, corrosivas, contaminantes, radiactivas, perecederas o de fácil descomposición y de animales vivos."*

Por lo que la ejecución de las funciones de examinar e identificar las mercancías depende en grado importante del criterio y capacidad del empleado

aduanal.

Por último, otro aspecto del reconocimiento aduanero refiere al momento en que inicia, a su duración y culminación; respecto al inicio, del contenido del primer párrafo del artículo 43 de la Ley Aduanera podemos entender que dicho reconocimiento debe iniciar tan pronto como el mecanismo de selección automatizado determine que debe practicarse; en cuanto a su duración, existe una disposición interna dirigida a las aduanas del país, en donde se les instruye que el reconocimiento aduanero no debe exceder de tres horas, contadas a partir del momento en que las mercancías se encuentran a disposición del encargado del reconocimiento aduanero, claro está con sus debidas excepciones, dicha disposición se encuentra contenida en la Norma Vigésima primera, del Capítulo Decimoquinto del Manual de Operación Aduanera que emite la Administración General de Aduanas, que depende del Servicio de Administración Tributaria, la cual establece lo siguiente:

### **Capítulo Decimoquinto Reconocimiento Aduanero**

#### **Normas y/o políticas**

*"VIGESIMAPRIMERA: El examen de las mercancías no excederá de tres horas, contadas a partir del momento en que las mercancías se encuentren a disposición del encargado del reconocimiento aduanero, salvo cuando se detecten irregularidades de las previstas en el artículo 155 de la Ley Aduanera, que impliquen el examen del total de las mercancías."*

Respecto al momento en que podemos considerar que culmina el reconocimiento aduanero, es posible establecer que termina cuando el mecanismo de selección automatizado es activado nuevamente, ya que la simple activación por segunda ocasión es muestra de que terminó el reconocimiento aduanero, en armonía con lo estipulado en el artículo 43, primer

párrafo de la Ley Aduanera, que dice:

**"Artículo 43.** . . . . .

*Concluido el reconocimiento, se deberá activar nuevamente el mecanismo de selección automatizado,...* "

Sin embargo, no existe una liberación de las mercancías por parte de la autoridad, ya que derivado de la nueva activación del mecanismo es posible que las mercancías se sujeten a un segundo reconocimiento.

Por todo lo anterior, podemos afirmar que el reconocimiento aduanero es una formalidad que existe dentro del procedimiento administrativo del despacho aduanero, siempre y cuando el mecanismo de selección automatizado determine que debe ser practicado por la autoridad aduanera, el cual consistente en el examen de las mercancías para precisar la veracidad de lo declarado, teniendo ante sí las mismas con el pedimento respectivo, formalidad que jurídicamente se establece en la materia aduanera.

### **3.2.7. SEGUNDO RECONOCIMIENTO ADUANERO.**

Este mecanismo se crea para contar con una herramienta que pudiera asegurar la efectividad y transparencia de las actividades realizadas por el personal aduanero encargado de llevar a cabo la primera revisión de las mercancías, en los casos en que el mecanismo de selección automatizado hubiera determinado la realización de un primer reconocimiento, por llamarlo de alguna manera, así como para contar con un segundo filtro de las operaciones a las que el referido mecanismo les hubiere determinado desaduanamiento libre, sometiendo a éstas a la figura del segundo reconocimiento aduanero.

En concordancia con lo establecido, el autor Pedro Trejo nos dice que "el segundo reconocimiento es un reconocimiento aduanal efectuado por particulares y cuyo resultado al confrontarse con el dictamen del reconocimiento de la autoridad aduanera permitirá controlar la calidad de este último."<sup>13</sup>

De esta manera, cuando sea procedente, quien presenta las mercancías al despacho deberá activar por segunda ocasión el mecanismo de selección automatizado en términos del artículo 43, primero y sexto párrafos de la Ley Aduanera, a efecto de determinar si las mercancías estarán sujetas a reconocimiento por parte de los dictaminadores aduaneros autorizados, estableciendo lo siguiente:

*"Artículo 43. . . . Concluido el reconocimiento, se deberá activar nuevamente el mecanismo de selección automatizado, que determinará si las mercancías se sujetarán a un segundo reconocimiento.*

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

"

Sin embargo, debemos hacer notar que el segundo reconocimiento aduanero se encuentra a cargo de particulares, es decir, que son personas morales que cuentan con una concesión\* otorgada por la Secretaría de

---

<sup>13</sup> TREJO VARGAS, Pedro, Ob. Cit., 198 p.p.

Hacienda y Crédito Público para efectuar funciones que se equiparan a las realizadas por la autoridad aduanera, sin que en ningún momento sustituya o adquiera las mismas facultades atribuidas a ésta.

Ahora bien, cuando derivado de la segunda activación del mecanismo de selección automatizado se determine que deberá llevarse a cabo el reconocimiento aduanero, o en su caso, el segundo reconocimiento, será efectuado por los "dictaminadores aduaneros" autorizados de conformidad con el artículo 174 de la Ley Aduanera, mismos que se encuentran a cargo de los particulares autorizados; dicha disposición establece lo siguiente:

***"Artículo 174. La Secretaría otorgará autorización de dictaminador aduanero a las personas que cumplan los siguientes requisitos:***

- I. Ser ciudadano mexicano.*
- II. No haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito intencional que merezca pena corporal.*
- III. Gozar de buena reputación personal y ser de reconocida probidad y honradez.*
- IV. No ser servidor público ni militar en servicio activo, ni haber prestado sus servicios en la Administración General de Aduanas.*
- V. No tener parentesco por consanguinidad en línea recta sin limitación de grado, y en colateral hasta el cuarto grado, ni por afinidad con el administrador de la aduana donde preste sus servicios.*
- VI. Presentar y aprobar el examen psicotécnico que practiquen las autoridades aduaneras.*

*La autorización antes mencionada tendrá vigencia por un año.*

*El incumplimiento de cualquiera de los requisitos señalados en las fracciones anteriores será causa de cancelación de la*

Si bien, la segunda activación del mencionado mecanismo determina que no se practicará el reconocimiento por parte de los dictaminadores aduaneros, es decir, que el resultado es el dasaduanamiento libre de las mercancías presentadas, se hará entrega de las mismas al contribuyente.

En consecuencia, cuando deba llevarse a cabo el segundo reconocimiento aduanero de las mercancías por parte de los dictaminadores aduaneros, éste consistirá en el examen de las mercancías de importación o exportación, así como de las muestras para allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado, respecto a los datos que el citado artículo 44 de la Ley Aduanera establece, circunstancia que se equipara a la realización del reconocimiento aduanero que realiza la autoridad aduanera.

En este orden de ideas, el autor Eduardo Reyes Díaz-Leal nos expone que "los dictaminadores también se hacen de elementos para identificar la precisión legal de los despachos aduanales, tanto en la clasificación arancelaria, régimen aduanero, valoración, documentación comprobatoria y origen y sugerirán a la Autoridad cuando una eventual infracción se esté cometiendo para que ésta última determine la situación aduanal y fiscal del contribuyente y sus agentes aduanales."<sup>14</sup>

Una característica acerca de la segunda activación del mecanismo de selección automatizado, radica en que éste no se lleva a cabo en todas las aduanas o secciones aduaneras, ya que si bien dicho mecanismo debe activarse independientemente del resultado de la primera selección, dependerá en sobre manera de la infraestructura con la que cuentan las instalaciones aduaneras, así como de las características propias de cada operación que se

---

<sup>14</sup> REYES DIAZ-LEAL, Eduardo, El Despacho Aduanero, sin edición, Editorial Talleres de Wep Imagen Virtual, México, 2003, 36 p.p.

efectúa, lo anterior es sustentado por el contenido del artículo 43, segundo y último párrafos de la Ley Aduanera, que dice:

**"Artículo 43 .....**

*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 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."*

A manera de complementar lo establecido por la Ley Aduanera, la Regla

2.6.15.<sup>15</sup> de Carácter General en Materia de Comercio Exterior vigente, estipula que en las aduanas y secciones aduaneras que se señalan en el Anexo 14 de las Reglas de Carácter General referidas, se activará por segunda ocasión el mecanismo de selección automatizado, así mismo, establece las operaciones en las que no será necesario activar por segunda ocasión dicho mecanismo, como son en el caso de exportación o retorno en las que se empleen las claves de pedimento autorizadas, en tránsito interno o internacional, en las que no se requiera la presentación física de las mercancías para realizar su despacho de acuerdo a las claves de pedimento autorizadas, las efectuadas por ferrocarril, en las importaciones y exportaciones efectuadas por pasajeros, y cuando el despacho de mercancías se efectúe por empresas autorizadas de conformidad con los acuerdos internacionales de los que México sea parte, como lo son las empresas de mensajería y paquetería.

Cabe mencionar, que en los casos en que se determine la realización del reconocimiento aduanero, o en su caso, del segundo reconocimiento por parte de los dictaminadores aduaneros, el encargado de practicar la revisión deberá emitir el dictamen correspondiente en el que se indique si se detectaron irregularidades, así como si no las hubo, haciendo del conocimiento de la autoridad aduanera los casos en los que se detectaron irregularidades, a efecto de que ésta determine la situación jurídica de las mercancías; ahora bien, en el supuesto de que no se descubran inconsistencias, se hará entrega de las mercancías al contribuyente, considerándose en cualquiera de los casos descritos que el segundo reconocimiento aduanero ha concluido.

### **3.2.8. CONCLUSIÓN DEL DESPACHO ADUANERO.**

Considerando al autor Andrés Rohde Ponce, el cual expone que "el

---

<sup>15</sup> Ver Regla 2.6.15. de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2005.

objeto del desaduanamiento es poner al interesado en posesión de las mercancías, continuar el traslado de éstas a su lugar de destino, suprimir las limitaciones de dominio a que estaban sometidas y permitir que el importador las pueda usar, disfrutar y disponer sin más limitaciones que las que imponga el régimen aduanero al que hayan sido destinadas.”<sup>16</sup>, podemos suponer que la parte culminatoria del despacho aduanero, radica en el total dominio o posesión de las mercancías.

Por ello, podemos considerar que el despacho aduanero ha concluido sin incidente alguno cuando derivado del desaduanamiento libre o de la realización del reconocimiento aduanero y, en su caso, del segundo reconocimiento aduanero, la autoridad pone a la disposición de quien presentó las mercancías que se sometieron al proceso de despacho, para que éste ejerza todos los actos inherentes como poseedor o propietario de las mismas, sin embargo, como consecuencia de la detección de alguna irregularidad, es posible que las mercancías continúen en posesión de la autoridad, dependiendo de la gravedad de la incidencia, situación que se establece en el artículo 43, cuarto párrafo de la Ley Aduanera, que dice.

*"Artículo 43 .....*

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

Sin embargo, en ocasiones se afirma que el despacho aduanero no puede considerarse como finalizado por el solo hecho de poner las mercancías a disposición del interesado, ya que por las características que guardan algunos regímenes aduaneros, éstas no se encuentran a plena disposición del

---

<sup>16</sup> ROHDE PONCE, Andrés, tomo 1, Ob. Cit., 527 p.p.

contribuyente por ese simple hecho, un ejemplo de ello lo encontramos en la mercancía destinada al régimen de tránsito o de depósito fiscal.

Para el supuesto del régimen de tránsito, las mercancías todavía no se encuentran en total disposición de los contribuyentes, sino hasta que el tránsito es concluido en su totalidad y la mercancía es destinada a un régimen de importación y es despachada completamente, siendo hasta entonces que se encuentra en total disposición del interesado.

En el caso del depósito fiscal, se considera que el despacho concluye hasta que la mercancía es extraída del almacén para ser destinada a algún régimen definitivo de acuerdo con los lineamientos que rigen al depósito fiscal, siendo hasta entonces que la mercancía se pone a total disposición del interesado, sin embargo, tal régimen no es limitativo respecto de que la mercancía pueda ser transferida o enajenada, e incluso sujetarse a actos de dominio.

Por lo anterior, debemos dejar en claro que la esencia de la conclusión del despacho aduanero radica en el momento en que la mercancía es puesta a disposición plena del poseedor o propietario y, si bien es cierto que algunos regímenes aduaneros no permiten considerar tal situación, éstos únicamente provocan que el momento de disposición de la mercancías se alargue en el tiempo, de acuerdo a la situación propia de cada régimen, supuesto que en ocasiones le da vida y razón de ser, ya que lo que se persigue es precisamente que la disposición total de las mercancías se extienda en el tiempo, permitiendo ejercer ciertos beneficios de índole fiscal o comercial, pero indudablemente en algún momento la mercancía se encontrará en total dominio o posesión del interesado, llegando con ello a la esencia de la culminación del despacho aduanero.

Sin embargo, debemos hacer hincapié en un aspecto importante respecto a la culminación del despacho, y es que "el hecho de haberse concluido el despacho aduanero no implica que el exportador o importador ha quedado liberado de cualquier sanción, tan solo implica que se han concluido los actos y formalidades para la entrada y salida de las mercancías del o al país."<sup>17</sup>Situación que es tomada en consideración por el legislador y es plasmada en el contenido del artículo 43, noveno párrafo de la Ley Aduanera, en el cual se establece que:

*"Artículo 43 .....*

*El reconocimiento aduanero y el segundo reconocimiento no limitan las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras, respecto de las mercancías importadas o exportadas, no siendo aplicable en estos casos el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación.... "*

En consecuencia, son varios los momentos en que pueden volverse a revisar los actos protestados en la aduana, a lo largo de un periodo promedio de 5 años, razón suficiente para que los importadores y exportadores revisen a detalle los documentos que les son entregados al haber concluido el despacho, para que en caso de ser necesario y procedente, se rectifique lo conducente o por lo menos, se esté consiente de las posibles infracciones que le puedan ser determinadas.

Con todo lo anterior, hemos expuesto los aspectos que conforman los marcos sustantivos y adjetivos correspondientes al acto jurídico del despacho aduanero de mercancías en importación.

---

<sup>17</sup> REYES DIAZ-LEAL, Eduardo, Ob. Cit. 37 p.p.

**CAPÍTULO 4.**  
**EMPLEAR MEDIOS MODERNOS Y**  
**TECNOLÓGICOS PARA AGILIZAR EL DESPACHO**  
**ADUANERO.**

#### 4.1. CAMPO DE APLICACIÓN.

Debemos tener claro que el comercio internacional contemporáneo, se ha transformado en una actividad medular desde el punto de vista particular de cada país y de regiones enteras, por lo que para enfrentar los nuevos desafíos que imperan y que impactan a sujetos, objetos, mercados e instituciones jurídicas, es dar lugar a la actualización del viejo derecho aduanero, sin perder de vista la premisa clásica del comercio internacional que centra su eficacia en los factores productivos y sus costos.

El autor Jorge Witker expone que: "En este nuevo escenario, instituciones de vieja prosapia como las aduanas, experimentan cambios cualitativos y trascendentales. El control de paso y pago de las mercancías, objeto de tráfico internacional, se vuelve una actividad desregulada, y el llamado control day to day es reemplazado por un control inteligente, informatizado y a posteriori."<sup>1</sup>

La facilidad operativa a la que nos referimos es al procedimiento de "despacho aduanero de mercancías", el cual a sufrido una serie de abusos por parte de los contribuyentes, derivando en actividades ilícitas como en el caso de la introducción de mercancías amparadas con documentación falsa que se filtra por este medio y que día a día daña en sobremanera nuestro desarrollo económico, sin embargo, no podemos pasar por alto que dicho procedimiento también ha abusado de los contribuyentes que realizan sus operaciones con apego a la legislación aduanera vigente, por lo que es sumamente necesario someterlo a una transformación integral, sin perder nunca de vista las necesidades que imperan en el país.

Así entonces, la nueva aduana debe encontrarse permanentemente al

---

<sup>1</sup> WINTKER, Jorge, Derecho Tributario Aduanero, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1995, 7 p.p.

servicio de las necesidades imperantes en el país y del comercio exterior, siendo inminente simplificar y racionalizar sus métodos, procesos y sistemas de actuación, introduciendo en el despacho aduanero los factores necesarios que brinden agilidad y, en su caso, la supresión de etapas que por ser meramente formales no responden a ninguna medida de control aduanero, contribuyendo únicamente a entorpecer el sistema.

Por todo lo anterior, a continuación expondremos los procedimientos, razonamientos y propuestas que pueden brindar una solución real a la problemática de las operaciones aduaneras, derivadas de las necesidades de contar con normas jurídicas eficientes reclamadas por la vida comercial del país.

#### **4.1.1. ADUANAS CON ALTO VOLUMEN DE OPERACIÓN.**

Partiendo de que un cambio implica una aglomeración de acuerdos y voluntades, en el presente caso, se encamina al mejoramiento del marco jurídico que regula los procesos de revisión que se llevan a cabo en las aduanas, por lo que a pesar de que lo ideal sería la implementación del nuevo mecanismo en todas y cada una de las aduanas que operan en nuestro país, también es cierto que un mejoramiento del procedimiento tan radical cumple eficazmente sus objetivos si es implementado en aquellas aduanas cuyo volumen de operación resulta tan elevado que rebasa los recursos humanos y tecnológicos con los que la autoridad aduanera cuenta, en apego a la normatividad vigente.

Cuando los recursos de la autoridad son rebasados por el gran número de operaciones aduaneras que se realizan, permite que los contribuyentes que tienden a las operaciones ilícitas, tomen el riesgo de introducir mercancías con

documentación apócrifa o asumiendo el riesgo de que no le corresponda reconocimiento aduanero, evadiendo las contribuciones y demás regulaciones inherentes a las mercancías que se introducen, siendo este tipo de mercancías las que llegan a manos de los mercados informales que se extienden a lo largo y ancho del territorio nacional, causando un daño grave a la economía formal de nuestro país y consecuentemente derivando en pérdida de empleo, inversión y crecimiento económico.

Este crecimiento en tan corto periodo de tiempo el que genera que la infraestructura tanto física como humana de la autoridad aduanera sea rebasada prácticamente en cuestión de meses, creando grandes deficiencias en el control de la revisión de las mercancías que se introducen por esa aduana, así como en la detección de irregularidades, derivando en la entrada de mercancías que no cumplen con todas y cada una de las formalidades establecidas en la legislación aduanera.

Por ello, el nuevo esquema que se planteará en el presente trabajo, es tendiente a prever el tipo de contingencias que se han descrito, enfocándose no solamente a la mejora de los equipos tecnológicos en los que se apoya la operación y la eficiencia del personal aduanero, sino que se pretende una reestructuración del proceso de despacho aduanero, estableciendo un nuevo marco normativo para que conjuntamente con el apoyo de los medios tecnológicos se cree una verdadera mejora a los mencionados procesos.

#### **4.2. EL DESPACHO ADUANERO DE MERCANCÍAS EN IMPORTACIÓN MEDIANTE la preselección electrónica y uso de medios tecnológicos de revisión.**

Pretendemos demostrar las ventajas operativas que la aplicación de la informática y de otros medios tecnológicos brindan a las actividades cotidianas, en este caso al comercio internacional, no como auxiliares, sino como

verdaderas herramientas de control y facilitación de un nuevo proceso de despacho, en donde éstas juegan un papel vital por ser tomadas en cuenta desde el momento de la creación del mismo.

Esto significa, que desde el momento en que se establece en la legislación aduanera la creación y regulación del procedimiento del despacho aduanero, se vale de los medios tecnológicos para su correcta aplicación, por lo que las modificaciones que se propondrán en su momento a dicha legislación, repercutirán sustancialmente en los pasos que conforman el procedimiento, ya sea eliminando, conjugando o redefiniendo ciertas etapas, planteando un nuevo esquema y proceso de las operaciones de despacho aduanero apoyadas considerablemente en sistemas informáticos, ya que si bien, el Sistema Automatizado Aduanero Integral revolucionó el uso de la tecnología en el control de las operaciones aduaneras, hoy es posible potenciar sus aplicaciones incorporando el uso de tecnologías ya probadas en su eficiencia, implementándolas con una nueva visión para agilizar el procedimiento del despacho, tal es el caso de la utilización del rayo gamma como herramientas de revisión de las mercancías, dando un nuevo salto en el uso de la tecnología.

Por todo lo anterior, a continuación se plantea la propuesta de las nuevas etapas que conformarían el despacho aduanero de mercancías, así como los momentos en que los medios tecnológicos se harán presentes en el control, revisión, facilitación y agilización de las operaciones de comercio, encaminadas al mejoramiento de la logística operativa que demanda el actual desarrollo económico del país.

#### **4.2.1. ACTOS PREVIOS, ELABORACIÓN Y PAGO DEL PEDIMENTO.**

Las aduanas, como expresión de la soberanía del Estado, deben acoplarse a una dinámica inédita y desconocida, ya que la informática, las comunicaciones vía satélite, la compraventa de datos y de servicios electrónicos han revolucionado todo el instrumental de la política comercial, por lo que debemos romper con la costumbre del uso de la documentación en papel para asimilarla al documento electrónico, resguardado por medios de seguridad que son inmejorables cuando se trata del papel.

Este auge de la informática debe ser aplicado y debidamente regulado en la legislación aduanera, para contemplar no sólo la utilización del documento electrónico como otro medio de presentación o tramitación de documentación ante la autoridad aduanera, sino como único medio, garantizando la autenticidad de los mismos y el cumplimiento de las obligaciones inherentes al despacho aduanero.

Al respecto, dichas tecnologías se avocarían a la simplificación y agilización de los actos previos al despacho, de la elaboración del pedimento y de su pago, temas que han sido desarrollados en su oportunidad en el presente trabajo; para ello, se requiere que la legislación aduanera sea congruente, es decir, que la norma jurídica debe regular su uso y aplicación para establecer que dichos actos se deben efectuar por medios electrónicos, cuando esto sea posible, ya que por excepción no se aplicaría a un acto de verificación física o material, refiriéndonos exclusivamente a aquellos actos que involucren la obtención o tramitación de documentos, brindando al contribuyente certeza jurídica suficiente para realizar y agilizar las operaciones de comercio exterior que correspondan.

Refiriéndonos a lo que conocemos como actos previos al despacho aduanero, algunos de ellos se simplificarían radicalmente con la utilización de medios electrónicos, tal es el caso de la inscripción en el o los padrones correspondientes; la entrega a la autoridad aduanera del encargo conferido al agente aduanal; la realización de consultas de clasificación arancelaria; el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias; entre otros; mismos que en algunos casos requerirían del esfuerzo conjugado de las diferentes dependencias que integran la Administración Pública Federal, situación que no es nueva, ya que en la actualidad existen diferentes trámites principalmente en el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias que se realizan a través de dichos medios, demostrándose su cumplimiento a través de conexiones directas entre las bases de datos de las dependencias y descargos del cumplimiento a través de medios electrónicos.

Respecto a la elaboración del pedimento, es ventaja para la propuesta del presente trabajo, que en la actualidad se efectúa por medios electrónicos, tema que en su oportunidad se desarrolló ampliamente en el capítulo III, lo que representa un paso menos a recorrer en la implementación de estos medios en el despacho aduanero.

En lo que toca al pago del pedimento, guarda similitud con su elaboración, ya que si bien en la actualidad gran número de las operaciones se siguen liquidando a través de los servicios de ventanilla de las instituciones bancarias, cierto es que la implementación de los procesos de pagos electrónicos implementados por dichas instituciones, los que día a día se realizan con mayor naturalidad y frecuencia, brindando ventajas operativas, administrativas, de seguridad y de simplificación, demostrado su gran efectividad, éstos no representarían una difícil transición al establecer su obligatoriedad como único medio de cumplir la obligación de pago del pedimento; y por qué no establecerlo así, si como precedente podemos mencionar la forma en que en la actualidad se realiza la presentación de la

declaración anual del impuesto sobre la renta, la cual puede ser requisitada única y exclusivamente por medios electrónicos, conocido como Internet.

Es pertinente destacar, que la utilización de los medios electrónicos en la realización de los procesos descritos, facilitarán la realización de las siguientes etapas del despacho, en donde el pedimento será presentado ante la autoridad aduanera junto con la documentación requerida a través de medios electrónicos seguros, brindando certidumbre y agilidad en el cumplimiento de las etapas que conforman el despacho aduanero, mismos que expondremos a continuación.

#### **4.2.2. TRANSMISIÓN DE LA OPERACIÓN A LA AUTORIDAD ADUANERA PARA SU PRESELECCIÓN ELECTRÓNICA.**

Dando continuidad a la idea de que la aduana debe crear nuevos métodos de trabajo que le permitan desenvolverse en un mundo de intercambio comercial de celeridad, se propone como el paso a seguir dentro del procedimiento de despacho aduanero de las mercancías, la transmisión de la operación a la autoridad aduanera para que sea preseleccionada de forma electrónica, una vez que se hubiesen efectuado la captura, transmisión, validación, firma y pago del pedimento, en apego a nuevas formas de desarrollar dichos pasos, es decir, mediante los medios electrónicos.

Consiste en establecer la obligación de transmitir electrónicamente el pedimento conjuntamente con la documentación que de conformidad con las disposiciones legales debe ir anexa al mismo, enviándose de forma digitalizada y protegida por códigos de computadoras que generan los sistemas informáticos que impiden la manipulación o alteración de los documentos que se encuentran en un formato electrónico de datos, conocido como encriptación; generándose por parte del sistema de la autoridad aduanera un acuse de

recibo que brindaría al contribuyente la certeza jurídica plena de que el pedimento y su documentación anexa han sido recibidos satisfactoriamente, lo que denominaríamos como la etapa de implementación del pedimento electrónico, la cual brinda como principal ventaja que la documentación que se encuentra en poder de la autoridad ya no puede ser alterada, desconocida o sustituida sin autorización.

Así mismo, estaríamos en presencia de una redefinición del mecanismo de selección automatizado; si partimos del hecho de que su función primordial es seleccionar las operaciones de importación o exportación presentadas ante la autoridad aduanera para determinar si se efectúa una revisión física o meramente documental, éste concepto cambiaría radicalmente en el sentido de que la activación de dicho sistema dejaría de ser al momento en que se presentan las mercancías ante la autoridad aduanera, es decir, ante el módulo de selección, para ser sustituido por un proceso con mayor agilidad que determinaría si las mercancías objeto de la operación se les realiza el reconocimiento aduanero, se destinan a una revisión a través de medios tecnológicos de visión que permiten la identificación de las mismas' o, se determina su desaduanamiento libre, efectuándose con anticipación a la presentación de las mercancías ante la autoridad aduanera, lo que conoceríamos como preselección electrónica.

Dicho proceso se desarrollaría a través de la comunicación electrónica entre el particular y la autoridad aduanera, en el momento en que se efectúa el envío electrónico del pedimento y de la documentación anexa al mismo que ampara la operación que se pretende llevar a cabo, para que la autoridad aduanera la someta a un proceso de selección basado en la administración del riesgo, concepto que fue desarrollado, generando el resultado del mecanismo de selección automatizado con anterioridad a la presentación de las mercancías ante dicha autoridad, haciéndose del conocimiento del particular a través de los mencionados medios electrónicos que reúnan los requisitos de

autenticidad suficientes para dar al particular certeza plena de que el resultado del mecanismo es totalmente válido, presentando únicamente una clave que se encuentre ligada al pedimento electrónico correspondiente.

Es pertinente destacar, que una vez que el interesado haya obtenido el resultado de la preselección electrónica y la clave del pedimento electrónico, presentará las mercancías directamente en las instalaciones de la aduana que corresponda al tipo de revisión al que deberá someterse o para su liberación, sin que en ningún momento pueda alterar o desconocer la documentación que ampara la mercancía presentada a despacho, debido a que ésta ya fue presentada ante la autoridad aduanera, brindando una ventaja operativa para desalentar a aquellos importadores o exportadores que quisieran subsanar irregularidades que con dolo hubiesen querido ocultar; sin embargo, dicha documentación se encontrará a disposición del personal de las aduanas en caso de que sea necesaria para llevar a cabo la revisión física o por medios tecnológicos, según el caso.

Algo que no debemos descuidar para contar con una administración del riesgo más eficaz y certera, es un método que actualmente impera en toda moderna organización aduanera y es la denominada personalización de la aduana, sobre la cual el autor Jorge Witker nos dice que "se trata de identificar y clasificar a los contribuyentes, usuarios consuetudinarios; levantar la historia de cada uno de ellos y de sus antecedentes; clasificados según su actividad; señalar los bienes que importan y todo otro dato que permita tener una idea clara de los importadores habituales de la aduana."<sup>2</sup>

Por lo cual, si aplicamos la personalización a los sistemas de selección de las operaciones, será posible identificar cuándo nos encontramos frente a un importador habitual, conocer si se trata de un contribuyente cumplidor y si

---

<sup>2</sup> WITKER, Jorge, Ob. Cit., 18 p.p.

cuenta o no con una excelente historia, para con ello, brindarle un trato preferente, ágil, con fiscalización selectiva de tarde en tarde; y dedicar toda nuestra labor de control para aquellos importadores que no nos merecen la seguridad de aquel otro.

Ahora bien, de la aplicación de la administración de riesgo y de la personalización, surgirían tres posibles resultados, que las mercancías que se pretenden desaduanar se les determine que sean sometidas a una revisión física, conocida como reconocimiento aduanero; que se sometan a una revisión a través de medios tecnológicos, tema que será desarrollado con posterioridad o; su desaduanamiento sin que medie revisión alguna.

Destacando que a diferencia con lo establecido en la legislación aduanera vigente, se procede con una revisión más generalizada de las operaciones de comercio exterior, sin llegar a ser total, determinándose el medio por el cual se llevará a cabo dicha revisión, dejando en un porcentaje minoritario a aquellas operaciones que se les determina el desaduanamiento libre.

Lo que se traduce en que del 100% de las operaciones, un 10% sería revisado a través del reconocimiento aduanero, un 60% mediante medios tecnológicos, y un 30% como desaduanamiento libre, es por demás hacer notar que de acuerdo con la propuesta, alrededor de dos terceras partes de las operaciones que se consideraban libres de revisión, ahora serán fiscalizadas a través de los sistemas tecnológicos de revisión visual; metodología encaminada a erradicar la práctica que ha contribuido al aumento del contrabando y que a su vez, agiliza la realización del procedimiento de despacho sin sacrificar la eficiencia y agilidad del mismo.

Así mismo, derivado del resultado de la preselección electrónica, se procedería a la presentación de las mercancías en las áreas específicas para llevar a cabo el resultado que le hubiere determinado el sistema, ya sea reconocimiento aduanero, revisión por medios electrónicos o desaduanamiento libre, sin la necesidad de acudir y por consiguiente saturar las instalaciones establecidas por la autoridad aduanera para determinar su selección, ocasionando que las aduanas tengan que contar con grandes dimensiones de terreno para albergar los medios de transporte necesarios, sin que el aumento de tamaño de las instalaciones repercutiera en un verdadero beneficio para el particular como para la propia autoridad aduanera, situación que es remediada con la preselección.

La única variante sería la implementación de la preselección electrónica, permaneciendo inalterado el cumplimiento de las formalidades que en la actualidad se deben cumplir para satisfacer el cumplimiento de éste, incluso en lo que toca a la activación por segunda ocasión del mecanismo de selección.

No siendo el caso para aquellas operaciones que se les determine revisión a través de medios electrónicos o, desaduanamiento libre, las cuales tendrán un trato diferente a lo que respecta a las formas de revisión conocidas hasta ahora, así como en lo que toca a la activación por segunda ocasión del mecanismo de selección electrónica, temas que se desarrollarán a continuación.

#### **4.2.3. REVISIÓN DE LAS OPERACIONES CON MEDIOS TECNOLÓGICOS.**

Cierto es, que la dinámica modernizadora exige la innovación de esquemas que permitan dar agilidad, transparencia y seguridad a las

operaciones comerciales, por lo que la agilización y simplificación de procesos con adecuados controles que garanticen la legal ejecución en operaciones de importación y exportación de mercancías, generan una transformación en la concepción del marco jurídico regulador de la operación de las aduanas mexicanas, y a su vez, es necesario realizar importantes inversiones para elevar los estándares de todas las áreas operativas que las conforman.

Para la modernización de las instalaciones aduaneras, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la iniciativa privada que guarda un estrecho interés con el desarrollo del comercio exterior, han invertido tanto en equipamiento como en infraestructura para que las aduanas mexicanas sean competitivas a nivel mundial, siendo la iniciativa privada la que ha aportado mayores recursos, un ejemplo de ello es la adquisición de equipos de rayos gamma que se han puesto a disposición de las autoridades aduaneras, facilitando la realización del despacho aduanero de mercancías.

Por lo que ha llegado el momento para que sea la autoridad aduanera quien realice nuevas inversiones en lo que respecta al equipamiento de las aduanas, aunado a la implementación de un nuevo ordenamiento legal que brinde un esquema operativo que de cabida a la modernización y utilización de los sistemas tecnológicos que ofrecen una contraprestación sustentable con relación a la inversión requerida.

En el presente caso, nos referimos principalmente a la adquisición de equipos de rayos gamma, para que sean utilizados en la revisión de aquellas mercancías que, de acuerdo con los análisis de riesgo y de la personalización de los sistemas de selección, se les determine que requieren ser revisadas a través de dichos medios por así considerarse pertinente para los intereses de la autoridad aduanera, pero sin que represente un obstáculo en la realización de las etapas que conforman el despacho aduanero, así mismo, es posible determinar la revisión a través de este sistema, de aquellos embarques que por

sus características físicas y de transportación son difíciles de someter a una verificación física como el reconocimiento aduanero, tal es el caso de la chatarra, rollos de papel, tubos y estructuras de acero, láminas, cargamentos de llantas, entre otros tipos de mercancías de difícil descarga.

Mediante el uso de la tecnología de los rayos gamma, la autoridad aduanera sería capaz de verificar el contenido del cargamento de un camión, contenedor o vagón o, en su caso, aseguramos que se encuentra vacío por así haber sido declarado; en un periodo de tiempo que no excede de tres minutos.

"Un equipo de rayos gamma es un sistema de inspección que utiliza un isótopo radiactivo por medio del cual se logra explorar la caja, contenedor o vagón, irradiando al vehículo en cuestión para que de acuerdo con la cantidad de luz que pasa de un lado a otro, se obtenga una película con distinta densidad radiográfica que se traduce como una imagen o serie de imágenes con distintos grados de ennegrecimiento, proporcionando a través del análisis de dichas imágenes una visión clara, rápida y eficaz del contenido de la carga, con un margen de error de menos de 1%, lo que en términos de confiabilidad representa un 99%."<sup>3</sup>

El material radiactivo que contienen dichos equipos, está clasificado como de menor relevancia en términos de seguridad radiológica, y se encuentra debidamente asegurado y aislado en un contenedor compuesto de materiales que garantiza su debida protección y resguardo, aún contra fuertes impactos, como el ocasionado por vehículos pesados.

En lo que respecta al procedimiento a seguir para efectuar la verificación

---

<sup>3</sup> ERREGUIN MARTINEZ, Manuel Alejandro, "Ahora las Reglas del Juego son los Rayos Gamma", Aduana México Acciones 2004, Gaceta interna - Administración General de Aduanas, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, México, año 4, número 11, marzo de 2005, 25 - 27 p.p

a través de estos medios, se adoptaría el que utiliza en la actualidad la autoridad aduanera en aquellas aduanas en donde tal tecnología ha demostrado su efectividad, siendo el siguiente:

Para someterse a la verificación mediante rayos gamma, el transportista identificará los implementos esenciales de control, que son hasta tres semáforos que indican al transportista si se requiere que avance o se detenga, en este caso, el primer semáforo se encuentra en verde, lo que indicará al transportista que deberá conducir el vehículo hasta hacer alto en el segundo semáforo, una vez realizada la exploración, el transporte avanzará hasta el tercer semáforo, donde esperará que se le indique verde para poder salir; se utilizan brazos mecánicos de color amarillos que sirven de referencia para que el conductor avance hasta que queden a la altura de su ventanilla, asegurando de esta manera que el haz toque solamente la caja o contenedor y no al conductor; por último, se cuenta con un botón de listo que se ubica en la punta de los brazos amarillos, mismo que será presionado por el conductor para hacer saber al operador del equipo que está listo para la exploración de la carga transportada, manteniéndose en esa posición de espera hasta que el semáforo cambie a verde indicando al conductor que puede avanzar.

Es pertinente hacer hincapié, en que los equipos de rayos gamma y el procedimiento de exploración, no representan un riesgo para los operadores y transportistas ya que cuenta con diferentes componentes de control que operan en condiciones de máxima seguridad y están sujetos al cumplimiento de estándares internacionales en instalación y ejecución, de esta manera la autoridad aduanera puede descartar cualquier riesgo de salud para operadores, transportistas y público en general.

Aun más, no hay motivo para alarmarse si por accidente la radiación emitida por el equipo de rayos gamma alcanza al transportista u operador, ya

que la exposición accidental directa al haz del rayos gamma, es una dosis tan baja de radiación que no causaría lesiones o enfermedades, debido a que la cantidad de radiación emitida, equivale aproximadamente a la recibida durante 30 minutos de exposición al sol a nivel del mar o, a diez minutos en un avión volando a 30,000 pies sobre el nivel del mar, por lo que la posibilidad de que surja un riesgo a la salud es prácticamente nulo.

Claro es, que el no aprovechar las ventajas que brinda el uso de esta tecnología para posicionar a las aduanas del país a la vanguardia en la aplicación de nuevos sistemas de revisión, para combatir los diversos males que atañan nuestro comercio internacional, ocasionaría un atraso en la evolución de las actividades encaminadas al desarrollo de la economía nacional, por lo que es materia del presente trabajo, proponer el establecimiento de los preceptos legales necesarios que regulen el acto jurídico de revisión descrito, para que la legislación aduanera contemple el uso de los equipos de rayos gamma como una herramienta de alta tecnología que facilite la realización de los actos de verificación que la autoridad aduanera estime convenientes, lo que guarda estrecha relación con el punto de vista del autor Jorge Witker al expresar que "el llamado control que debe cumplir la nueva aduana se basa en un sistema computarizado que nada tiene que ver con el reconocimiento obligatorio de la administración pública tradicional."<sup>4</sup>

Por lo anterior, se estima conveniente que derivado de la preselección electrónica de las operaciones que se pretenden desaduanar, con base en la determinación de riesgo y de la personalización de la actividad aduanera de cada particular, se determine que se realice la revisión del 60% de las operaciones a través de los sistemas de rayos gamma, lo cual arrojará beneficios inmediatos al detectar irregularidades en el procedimiento de despacho aduanero, dando lugar a las situaciones que se desarrollarán a continuación.

---

<sup>4</sup> WITKER, Jorge, Ob. Cit., 15 p.p.

#### **4.2.4. DETECCIÓN DE IRREGULARIDADES EN LAS OPERACIONES REVISADAS CON RAYOS GAMMA.**

Actualmente, la introducción ilegal de mercancías reviste formas cada vez más sofisticadas al amparo de grupos organizados y cuantiosos recursos, originando que la percepción de la opinión pública considere que las mercancías que se encuentran en el comercio informal se introdujeron de manera ilegal, sin embargo, en su mayor parte éstas cumplieron con los requisitos de importación, claro es que no de la forma apropiada.

A la luz de esta problemática, es que se propone la instrumentación de una serie de estrategias para combatir la introducción ilegal de mercancías sin descuidar la facilitación en el intercambio comercial, permitiendo abatir los índices del comercio informal.

Es por esto, que resulta benéfico que un 60% de las operaciones de despacho sean verificadas a través de los sistemas de rayos gamma, no obstante, derivarán tres posibles consecuencias jurídicas por la realización de dicho acto, según el caso.

Uno de ellos, surgiría de la no detección de irregularidad alguna, por coincidir evidentemente el resultado obtenido por el sistema de rayos gamma y la descripción de las mercancías de acuerdo con la documentación aduanera que ampara la operación en cuestión, procediéndose a la liberación de las mercancías sin la necesidad de que sean sometidas a una segunda activación del mecanismo de selección electrónica.

Otro sería, que si derivado de la utilización del sistema de revisión en estudio no es posible determinar claramente una concordancia o una discrepancia, según el caso, entre la mercancía revisada y la documentación

aduanera que la ampara, el operador indicará al transportista que se dirija a activar el mecanismo de selección electrónica por segunda ocasión, a efecto de que la operación sea sometida a una segunda valoración de acuerdo al análisis de riesgo y de la personalización de las actividades aduaneras de cada usuario, procediéndose de acuerdo con el resultado que determine dicho mecanismo, que sería la realización del reconocimiento aduanero por parte de los dictaminadores aduaneros o la liberación de las mercancías en cuestión.

La última vertiente consiste, en que de la obtención de la imagen del sistema resulta fehaciente que las características de las mercancías transportadas son notoriamente distintas a las declaradas en la documentación aduanera que las ampara, siendo así, el operador del sistema levantará un reporte electrónico en donde describirá los motivos que fueron considerados para determinar que las mercancías presentadas no corresponden con lo declarado, haciéndolo del conocimiento de la autoridad aduanera mediante ese mismo medio.

En este caso, el operador procederá a indicar al transportista que debe dirigirse al área destinada para la realización del reconocimiento aduanero, a efecto de que éste le sea practicado por el personal autorizado con base en los razonamientos descritos en el reporte electrónico, mismo que se encontrará a disposición del personal que efectuará el reconocimiento aduanero.

Con esta acción, si la autoridad aduanera determina que la incongruencia detectada resultó acertada, el contribuyente asumirá las consecuencias jurídicas que resulten aplicables; entendiéndose que mediante la utilización de los sistemas de rayos gamma no podrían derivar incidencias menores, como sería una declaración inexacta de los datos asentados en la documentación aduanera, debido a que estas discrepancias se determinan mediante la detección de características capacidad, composición, cantidad, etc., mismas

que no son posibles de detectar a través de los sistemas de rayos gamma; por lo que la consecuencia lógica que generaría la detección de discrepancias en las características de las mercancías mediante dichos sistemas, irían desde el embargo precautorio hasta el paso de las mercancías a propiedad del Fisco Federal.

Ahora bien, si la autoridad aduanera determina que la incongruencia detectada no fue acertada, el personal que efectúe el reconocimiento aduanero levantará un reporte electrónico que desvirtúe las observaciones realizadas por el operador del sistema de rayos gamma indicará al transportista que puede continuar con el procedimiento de despacho, que para el presente caso consistiría en la liberación inmediata de las mercancías.

Es con esto, que la revisión a través de medios tecnológicos, representados por la utilización de los sistemas de rayos gamma ofrecería sus logros al detectar el ingreso de mercancías ilegales y, a su vez, colaborarían en la creación y constante actualización del historial de cada usuario de las aduanas de acuerdo con los resultados de las revisiones efectuadas, todo ello sin entorpecer la fluidez de las operaciones de comercio exterior, reflejadas en la realización del acto jurídico del despacho aduanero.

Es apreciable, que las vertientes descritas originan la necesidad de redefinir la etapa conocida actualmente como el segundo mecanismo de selección automatizado, concepto que fue abordado con anterioridad, por lo que es necesario desarrollar la manera en que interactuará en el proceso de despacho aduanero propuesto en el presente trabajo, tema que será desarrollado a continuación.

#### **4.2.5. REDEFINICIÓN DEL SEGUNDO MECANISMO DE SELECCIÓN AUTOMATIZADO.**

Con la obligación de activar por segunda ocasión el mecanismo de selección automatizado, la autoridad aduanera implementó un filtro más para aquellas operaciones aduaneras que no eran revisadas y hasta para las que si lo eran, actuando en este último caso como un supervisor de la calidad y la honradez con la que se llevaba a cabo el reconocimiento aduanero por parte de los verificadores aduanales.

Sin embargo, el nuevo esquema de revisión que se propone en el presente trabajo, requiere necesariamente redefinir las funciones inherentes a esta etapa, para que sean asignadas nuevas labores que en verdad desempeñen un papel determinante en el procedimiento de despacho que brinde resultados y, a su vez, facilite y agilice la operación aduanera, dejando de ser sólo un filtro más de las operaciones de comercio exterior para consolidarse como una herramienta que complemente las funciones atribuidas a la autoridad aduanera.

Es pues, que las funciones que tradicionalmente se le confieren al segundo mecanismo de selección automatizado y en concreto a la realización del segundo reconocimiento, requieren ser adecuadas de conformidad con las distintas variantes resultantes de la preselección electrónica, así como, de acuerdo con los resultados obtenidos tras la adopción de la revisión a través de los sistemas de rayos gamma, mismos que influirán directamente en la necesidad de activar o no por segunda ocasión el mecanismo de selección de acuerdo a los resultados de dicha verificación, misma que se ramifica en tres vertientes.

A continuación, se plantean uno a uno los supuestos a considerar para redefinir las funciones atribuidas al mecanismo en estudio o, en su caso, establecer las que resulten convenientes para el correcto desempeño de la actividad aduanera.

Un primer supuesto se presenta, cuando el mecanismo de selección automatizado determina el desaduanamiento libre de las mercancías, en este caso, dichas mercancías serán liberadas sin la necesidad de que sea activado por segunda ocasión el mecanismo de selección, ya que estas operaciones fueron calificadas con un grado elevado de confiabilidad de acuerdo con el sistema de análisis de riesgo y la personalización de las aduanas respecto a la actividad de cada particular, resultando innecesario que se sometan a un segundo filtro o control aduanero.

Un segundo supuesto, lo encontramos en el momento que la preselección electrónica destina a las mercancías para que les sea practicado el reconocimiento aduanero, mismo que se realizará cumpliendo con el procedimiento de revisión vigente en la legislación aduanera, concluido dicho reconocimiento, se deberá activar por segunda ocasión el mecanismo de selección para que éste determine si la operación en cuestión se somete a un segundo reconocimiento o no, esto se debe a que aquellas operaciones que se les ha determinado el reconocimiento aduanero se revisten de un carácter de poca confiabilidad con respecto al importador o exportador, al agente o apoderado aduanal, o se trata de mercancías consideradas sensibles respecto a la actividad comercial que se desarrolla en el país.

Cuando el resultado de la segunda activación determine que se practique el reconocimiento aduanero por segunda ocasión, se llevará a cabo por los dictaminadores aduaneros, mismos que ya han sido definidos en el presente trabajo, y una vez concluido, se pondrá la mercancía a disposición del interesado para que continúe con el procedimiento de despacho, siempre y

cuando, no se detecte alguna irregularidad que implique su retención o embargo precautorio; debemos dejar claro, que de dichas revisiones se va generando un historial que refleja la confiabilidad de cada particular, por lo que a la larga dependerá de cada usuario el disminuir el porcentaje de operaciones que le son determinadas para ser reconocidas en dos ocasiones.

Como tercer supuesto, tenemos a aquellas mercancías a las que el mecanismo de selección automatizado determinó que les fuera realizada la revisión mediante los sistemas de rayos gamma, derivando en tres posibles variantes que pueden involucrar o no, la actividad del segundo mecanismo de selección automatizado.

Una variante se presenta cuando del resultado de dicha revisión no sea detectada ninguna irregularidad, por coincidir evidentemente el resultado obtenido por el sistema de rayos gamma y la descripción de las mercancías de acuerdo con la documentación aduanera que ampara la operación, originando que se permita la liberación de las mercancías sin la necesidad de que sean sometidas a una segunda activación del mecanismo de selección electrónica, en el entendido de que la operación en cuestión calificó para que fuese revisada únicamente a través de dicho sistema, lo que significa que el resultado del análisis de riesgo y de la personalización de los usuarios de las aduanas, se le otorgó un cierto grado de confiabilidad, por lo que al no generar discrepancia en dicha revisión no existe motivo suficiente para desconfiar del correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras.

Otra vertiente ocurre, cuando derivado de la interpretación del resultado del sistema de revisión en mención, no es posible determinar claramente una concordancia o una discrepancia entre la mercancía revisada y la documentación aduanera que [a ampara, originando en el presente caso, que la operación sea sometida a la activación del mecanismo de selección automatizado por segunda ocasión, para que sea éste el que aplique

nuevamente el análisis de riesgo y la personalización de las actividades aduaneras de cada usuario, determinando si la operación requiere someterse al reconocimiento aduanero por parte de los dictaminadores aduaneros, a efecto de que se confirme el debido cumplimiento de las obligaciones inherentes a la operación en despacho o, si se le determina el desaduanamiento libre, lo anterior, de acuerdo con el resultado de dicho mecanismo.

La última vertiente se presenta, cuando de la obtención de la imagen del sistema de rayos gamma resulta fehaciente que las características de las mercancías transportadas son notoriamente distintas a las declaradas en la documentación aduanera que las ampara, la cual, no involucra la actividad del segundo mecanismo de selección, ya que si la autoridad aduanera determina que la incongruencia detectada resultó acertada, esta actuará en consecuencia realizando el embargo precautorio o el decomiso de las mercancías.

En este orden de ideas, cuando del supuesto en que la autoridad aduanera determine que la incongruencia detectada no fue acertada, se procederá a poner a disposición del interesado las mercancías materia de la operación para que sean desaduanizadas libremente, sin la obligación de activar por segunda ocasión el mecanismo de selección electrónica, por quedar sin materia las sospechas derivadas de la revisión a través del sistema de rayos gamma.

Así mismo, SI en su momento dicha actuación de la autoridad aduanera es desvirtuada a través de los medios de defensa que ejerza el afectado, resolviéndose que dichas mercancías sean liberadas y puestas a disposición del afectado, no se requerirá de la activación por segunda ocasión del mecanismo de selección por tratarse de una operación que involucra una cosa juzgada.

Por todo lo anterior, es evidente que el segundo mecanismo de selección automatizado deja de ser una obligación intrínseca para todas las operaciones aduaneras que se realicen, pasando a ser más selectivo el grupo de operaciones que se ven ante la obligación de activar el mecanismo de selección electrónica por segunda ocasión, generando un beneficio más para aquellos usuarios que poco a poco van labrando un ambiente de confianza y honestidad en el desarrollo de sus actividades de comercio exterior, reflejándose en la simplificación u omisión de etapas que conforman el procedimiento del despacho aduanero.

#### **4.3. LEGISLACIÓN ADUANERA.**

A lo largo del presente trabajo, se han desarrollado los pasos que en apego al marco jurídico vigente y en la práctica se desarrollan para cumplir en plenitud con el debido ingreso o salida de mercancías del territorio nacional, y se han planteado propuestas de mejoras respecto a la ejecución de las operaciones aduaneras, encaminadas principalmente al reconocimiento aduanero de las mercancías, que brindarían celeridad, certidumbre jurídica, agilidad operativa y flexibilidad en el uso de las innovaciones tecnológicas.

Por lo que ante la presencia de prestadores y consumidores de los servicios relacionados con el comercio exterior, surge la necesidad de una relación congruente de las garantías jurídicas que rigen dichos servicios, por lo que es indispensable establecer en la Ley Aduanera, ciertas modificaciones y adiciones encaminadas a brindar y llevar a buen término la aplicación y cumplimiento de dichas mejoras, estableciendo un marco legal acorde con las necesidades imperantes en el comercio exterior.

Es por eso, que el instrumento legal que debe sentar dichas bases es la Ley Aduanera, sometiéndola a una renovación con respecto a ciertas

disposiciones que ya no se encuentran acordes a las necesidades presentes del país, para contar con una legislación estrechamente relacionada con la época actual, que encuentra plagada de tecnología y caracterizada por la simplificación, flexibilidad, dinamismo y con vista al futuro.

#### **4.3.1. MODIFICACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DEL MARCO JURÍDICO ADUANERO.**

El creciente desarrollo informático y tecnológico, a dado lugar a oportunidades de solución y a la realización de cambios positivos hacia el interior de nuestro país, situación que nos ha inspirado a reconocer el presente de la aduana mexicana y a mirar hacia el futuro, proponiendo la modificación y actualización de los preceptos legales que en la actualidad rigen la materia aduanera con respecto al despacho aduanero de mercancías, para contemplar la aplicación de las nuevas tecnologías y lograr la simplificación de los procedimientos operativos a que deben someterse las operaciones de comercio exterior en la importación.

En consecuencia, es necesario que el acto jurídico del despacho aduanero experimente modificaciones en algunas de sus etapas, que permitirán adecuarlo a las necesidades que imperan en la actualidad, y de acuerdo al desarrollo del presente trabajo, logrando establecer un acto jurídico actualizado con respecto a los avances que ofrece la tecnología.

Para ello, la primera necesidad de modificación surge con respecto al contenido del artículo 36 de la Ley Aduanera, a efecto de establecer el uso obligatorio y absoluto de los medios electrónicos o la digitalización documental, que no es más que otorgar al contenido de un documento en papel un formato de lenguaje de datos que puede ser visualizado mediante un ordenador

conocido como computadora, aplicable para el caso de la presentación del pedimento, de la documentación que debe anexarse al mismo, así como, para todos aquellos trámites susceptibles de ser automatizados, haciendo posible que las obligaciones que establezca la legislación aduanera involucradas directamente con el despacho aduanero sean cumplidas a través de sistemas electrónicos o en su defecto utilizar la digitalización de documento; en consecuencia, debemos eliminar de la palabra "documento" del texto legal, propiciando que se deje de asociar la idea del cumplimiento de los diversos trámites a través de medios impresos en papel y adoptar el desuso de éstos.

La preselección electrónica de las operaciones es un tema medular en la presente tesis, siendo necesario para lograr su implementación una reforma al artículo 43 de la Ley Aduanera, en donde adoptemos la figura jurídica de la preselección electrónica de las operaciones en sustitución del hasta ahora conocido como mecanismo de selección automatizado, estableciendo que quines efectúen las operaciones del despacho aduanero, es decir, los agentes o los apoderados aduanales, deberán transmitir en forma digital a la autoridad aduanera la documentación requerida para llevar a cabo el despacho de las mercancías, sometiendo la operación al análisis de riesgo que día a día es enriquecido de acuerdo a la actividad de cada usuario de las aduanas, el cual determinará la forma de revisión de dicha operación, en caso que así se determine.

Se adopta la denominación de preselección electrónica, debido a que la selección de las operaciones que se revisarán, la manera en que se efectuará tal revisión, así como, la determinación de no hacerlo, se efectuaría con anterioridad a la presentación de las mercancías ante la autoridad aduanera, propiciando que quien presente las mercancías tenga conocimiento pleno de la forma de revisión que le corresponde o si las mercancías se liberarán sin que medie ésta, lo que brinda una agilización en la logística de los usuarios de las aduanas y de la autoridad aduanera.

Cabe aclarar que bajo el esquema de la propuesta, es posible pensar que no se prevé la posibilidad de que los usuarios de las aduanas abusen de la facilidad de conocer previamente si la autoridad aduanera los revisará o no, sin embargo, el análisis de riesgo se adelanta a este supuesto al otorgar la no revisión únicamente a los usuarios que califican con excelencia en la confiabilidad y veracidad de sus operaciones de despacho, y aún más, se elimina la posibilidad de alterar la documentación requerida para el despacho debido a que ésta ya se encuentra en poder de la autoridad aduanera.

Así mismo, requerimos establecer los supuestos jurídicos que derivan del resultado de la preselección electrónica, que son el reconocimiento aduanero, la revisión con medios tecnológicos y la liberación de las mercancías sin ningún tipo de revisión, sin embargo, en el contenido del artículo en mención, únicamente se desarrollarán las consecuencias jurídicas inherentes al primero y tercer supuestos.

Por último, en lo que toca a las reformas del mencionado artículo, es necesario otorgar la facultad a la autoridad aduanera para establecer los supuestos en los que no se efectuará la revisión de las operaciones a través de medios tecnológicos, así como, los casos en los que no será necesario activar por segunda ocasión la selección electrónica, ya sea por tratarse de operaciones con características especiales o por la propia infraestructura con la que cuenta cada aduana.

Una consecuencia que emana de la propuesta de revisión de las operaciones a través de medios tecnológicos, es la necesidad de adición del artículo 43 Bis a la Ley Aduanera, el cual brindaría vida jurídica a la manera de proceder durante dicha revisión estableciendo tres posibles variantes que son la no detección, la sospecha o la detección de irregularidades, así mismo, ofrece a la autoridad aduanera un sustento legal que le indica la manera en que debe conducirse en las diferentes situaciones a presentarse.

En consecuencia, las propuestas de modificación al artículo 43 y la adición del 43 Bis a la Ley en estudio, genera una redefinición de las funciones del segundo reconocimiento, mismas que se basan de acuerdo al resultado de la preliberación electrónica, como es el desaduanamiento sin revisión que prescinde de la necesidad de una segunda revisión; el reconocimiento aduanero que obliga a la operación a que se someta nuevamente a una selección; y por último, la revisión con medios tecnológicos, sobre la cual dependerá del resultado que se genere para considerar o no un segundo reconocimiento.

Se plantea la adición del artículo 44 Bis a la legislación en mención, para otorgar vida jurídica al concepto de revisión a través de medios tecnológicos estableciendo su definición, así mismo, se reconoce el uso de los rayos gamma como la herramienta principal que en la actualidad representa a los medios tecnológicos de revisión de las mercancías sometidas al despacho aduanero.

Finalmente y a manera de reflexión, debemos tener presente que en la época actual, el comercio internacional, motor del crecimiento económico, ha ido incrementando la importancia que juega el papel de la actividad aduanera, por lo que las aduanas de México se deben transformar y modernizar para proporcionar un servicio ágil, íntegro, transparente y que sea competitivo internacionalmente; sólo así, entendiendo el valioso apoyo y trabajo conjunto de las nuevas tecnologías como herramientas fundamentales para el logro de metas, y comprendiendo la importancia de la función de las aduanas del país como instrumentos de política comercial, es que México consolidará su liderazgo dentro del concierto del comercio internacional, redefiniendo su papel como ente de facilitación y de fiscalización de las operaciones de comercio exterior.

Por todo lo anterior, la adopción de un marco jurídico basado en dichas necesidades, resulta inminente para el fortalecimiento de las instituciones jurídicas encargadas de velar por el correcto desarrollo de la actividad aduanera de nuestro país, lo que deriva en las propuestas de los textos legales que se exponen a continuación.

#### **4.3.2. PROPUESTAS DE REFORMA, ADICIÓN O DEROGACIÓN A LOS PRECEPTOS LEGALES VIGENTES.**

En el presente tema, expondremos las propuestas que a nuestro criterio, son necesarias para contar con un marco legal acorde con las necesidades descritas en el tema que antecede, tomando en consideración en todo momento las justificaciones expuestas para cada caso.

La propuesta de modificación al artículo 36 de la Ley Aduanera, engloba la necesidad de establecer a los medios electrónicos y digitales como las herramientas ideales para lograr el manejo y control de la documentación aduanera necesaria para el debido cumplimiento del despacho aduanero, estableciendo a tales medios como la única vía de presentación documental ante la autoridad aduanera y no como una opción de presentación, actuando a su vez como un mecanismo facilitador para el establecimiento de la preselección electrónica de las operaciones; por lo anterior, se propone la adopción de la siguiente redacción en la que lo subrayado se eliminaría:

**Artículo 36.** Quienes importen o exporten mercancías están obligados a presentar ante la aduana, por conducto de agente o apoderado aduanal, un pedimento en la forma **digital** (oficial) aprobada por la Secretaría. **Para los**

efectos de este artículo, los documentos que deben presentarse junto con el pedimento y las mercancías para su despacho, para acreditar el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias, normas oficiales mexicanas y de las demás obligaciones establecidas en esta Ley para cada régimen aduanero, deberán ser cumplidas en forma electrónica o mediante su envío en forma digital. En los casos de las mercancías sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias cuyo cumplimiento se demuestre a través de medios electrónicos, el pedimento deberá incluir la firma electrónica que demuestre el descargo total o parcial de esas regulaciones o restricciones. Dicho pedimento se deberá acompañar de:

I. En importación:

..... a) ... ..

..... b) ... ..

- c) (Los documentos que comprueben el) **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) **La** base en **la** 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) **Constancia de** 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).....

g).....

II. En exportación:

a) .....

- b) (Los documentos que comprueben el) **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 de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación. (del Impuesto General de Exportación.)

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

En el caso de exportación de mercancías que hubieran sido importadas en los términos del

artículo 86 de esta Ley, así como de las mercancías que hubieran sido importadas temporalmente y que retornen en el mismo estado, susceptibles de ser identificadas individualmente, deberán indicarse los números de serie, parte, marca, modelo o, en su defecto, las especificaciones técnicas o comerciales necesarias para identificar las mercancías y distinguirlas de otras similares, cuando dichos datos existan. Esta información podrá consignarse en el pedimento, en la factura, o en relación anexa que señale el número de pedimento correspondiente, firmada por el exportador, agente o apoderado aduanal.

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

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

(Para los efectos de este artículo, los documentos que deben presentarse junto con las mercancías para su

despacho, para acreditar el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias, Normas Oficiales Mexicanas y de las demás obligaciones establecidas en esta Ley para cada régimen aduanero, el Servicio de Administración Tributaria, mediante reglas de carácter general, podrá señalar las obligaciones que pueden ser cumplidas en forma electrónica o mediante su envío en forma Digital)

En la modificación al artículo 43 de la Ley Aduanera, se plantea la adopción de la preselección electrónica de las operaciones de despacho aduanero, así como, las variantes originadas por la implementación de dicha preselección dentro del procedimiento del despacho aduanero, así mismo, se incluye la redefinición de los criterios aplicables que determinan la realización del reconocimiento aduanero efectuado por los dictaminadores aduaneros; de lo anterior, se proponen las modificaciones y adiciones siguientes:

Artículo 43. Elaborado el pedimento y efectuado el pago de las contribuciones y cuotas compensatorias determinadas por el interesado, **deberá enviarse a la autoridad aduanera en forma digital acompañado de la documentación correspondiente de acuerdo con lo establecido en la presente Ley, con la finalidad de que sea sometido a la *preselección electrónica*, (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, la revisión con medios tecnológicos o su liberación sin revisión de ningún tipo. (de las mismas. En caso afirmativo, la autoridad aduanera

efectuará el reconocimiento ante quien presente las mercancías en el recinto fiscal. Concluido el reconocimiento, se deberá activar nuevamente el mecanismo de selección automatizado, que determinará si las mercancías se sujetarán a un segundo reconocimiento. )

**Se adicionan tres párrafos con la siguiente redacción:**

**El resultado de la preselección electrónica se dará a conocer con anterioridad a la presentación de las mercancías ante la autoridad aduanera, a efecto de que éstas sean presentadas en las instalaciones de la autoridad que correspondan de conformidad con el resultado de la preselección, dichas mercancías se presentarán con el código de barras generado por el sistema que contendrá el número de identificación de la operación correspondiente.**

**Cuando se determine que debe practicarse el reconocimiento, la autoridad aduanera lo efectuará ante quien presente las mercancías en el recinto fiscal; concluido el reconocimiento, se deberá activar nuevamente la preselección electrónica, que determinará si las mercancías se sujetarán a un segundo reconocimiento.**

**En el supuesto que se determine la liberación de las mercancías sin que medie revisión de ningún tipo, estas se entregarán de inmediato y no se requerirá activar por segunda ocasión la preselección electrónica.**

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.)

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

**Se elimina el contenido del párrafo siguiente:**

(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.)

**Debiendo quedar de la siguiente manera:**

**En las aduanas que señale la Secretaría mediante reglas, tomando en cuenta su volumen de operaciones y su infraestructura, 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, se podrá prescindir de efectuar la revisión de las mercancías con medios tecnológicos, así como de activar por segunda ocasión la preselección electrónica.**

En el caso de que no se hubiera presentado el documento a que se refiere el artículo 36, fracción 1, inciso e) de esta Ley, las mercancías se entregarán una vez presentado el mismo.

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

Tratándose de la exportación de mercancías por aduanas de tráfico marítimo, no será necesario presentar las mercancías ante **la autoridad aduanera**, (el mecanismo de selección automatizado.) siempre que las mercancías se encuentren dentro del recinto fiscal o fiscalizado, por lo que en caso de que **la preselección electrónica** (el mecanismo de

selección automatizado) determine que deba practicarse el reconocimiento aduanero, éste deberá efectuarse en el recinto correspondiente.

En los supuestos en que no se requiera pedimento, (para activar el mecanismo de selección automatizado,) se deberá presentar ante **la autoridad aduanera la documentación correspondiente en forma digital, a efecto de obtener el resultado de la preselección electrónica para presentar las mercancías** (dicho mecanismo las mercancías con la documentación correspondiente,) en los términos a que se refiere este artículo.

El reconocimiento aduanero, el segundo reconocimiento **y la revisión con medios tecnológicos** no limitan las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras, respecto de las mercancías importadas o exportadas, no siendo aplicable en estos casos el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación. Si las autoridades omiten al momento del despacho objetar el valor de las mercancías o los documentos o informaciones que sirvan de base para determinarlo, no se entenderá que el valor declarado ha sido aceptado o que existe resolución favorable al particular.

(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 Secretaria, independientemente del tipo de régimen o de mercancía, el mecanismo de selección automatizado se activará una sola vez,)

La adición de un artículo 43 Bis a la Ley Aduanera, surge de la necesidad de otorgar facultades a la autoridad aduanera respecto a la utilización de los medios electrónicos de revisión, así como, la manera en que deberá actuar de acuerdo a resultados obtenidos a través de dichos medios, así mismo, hacemos nuevamente referencia a la redefinición de los casos en que será necesaria la intervención de los dictaminadores aduaneros a efecto de que realicen el reconocimiento de las mercancías que son objeto de la operación de despacho; lo anterior se propone el siguiente texto:

Artículo 43 Bis. Cuando el resultado de la preselección electrónica determine que debe practicarse la verificación con medios tecnológicos, la autoridad aduanera procederá a realizarla y se conducirá conforme a lo siguiente:

Cuando no detecte ninguna irregularidad, por coincidir evidentemente el resultado obtenido por dichos medios y la descripción de las mercancías de acuerdo con la documentación aduanera que ampara la operación, se procederá a la liberación de las mercancías sin la necesidad de que sean sometidas a una segunda activación de la preselección electrónica.

En caso que no sea posible determinar claramente una coincidencia o discrepancia, entre la mercancía revisada y la documentación aduanera que la ampara, se le indicará a quien presente las mercancías que se dirija a activar la preselección electrónica por segunda ocasión, a efecto de que la operación sea sometida a una segunda valoración, procediéndose de acuerdo con el resultado de la preselección a realizar el reconocimiento aduanero por parte de los dictaminadores aduaneros o a la liberación de las mercancías en cuestión.

Cuando las características de las mercancías revisadas sean evidentemente distintas a las declaradas en la documentación aduanera que las ampara, se elaborará un reporte electrónico que describa los motivos que fueron considerados para determinar que las mercancías presentadas no corresponden con lo declarado, mismo que se hará del conocimiento de la autoridad aduanera para que proceda a efectuar el reconocimiento físico de las mismas.

Si la autoridad aduanera determina que la inconsistencia

detectada es acertada, se asumirán las consecuencias legales aplicables de conformidad con la presente Ley; en caso contrario, la autoridad aduanera elaborará un reporte electrónico que desvirtúe las discrepancias reportadas por los medios de revisión electrónicos y procederá a liberar de inmediato las mercancías, sin la necesidad de activar nuevamente la preselección electrónica.

El adicionar un artículo 44 Bis a la Ley Aduanera, satisface la necesidad de otorgar sustento jurídico al acto de la revisión efectuada con medios tecnológicos, al establecer en que consiste y reconociendo la utilización de los rayos gamma como la herramienta representativa, por el momento, de la utilización de dicha tecnología; resultando la propuesta del siguiente texto:

Artículo 44 Bis. El sistema de revisión con medios tecnológicos, consiste en la inspección de las mercancías de importación y exportación sin causarles ningún daño y sin la necesidad de que sean descargadas de los medios de transporte que las traslada, con la finalidad de corroborar que dichas mercancías coincidan en su apariencia con lo declarado a la autoridad aduanera.

Para los efectos del presente artículo, se entenderá por medio tecnológico de revisión al equipo de rayos gamma que opera la autoridad aduanera.

Con las reformas a los artículos 36 y 43, así como, las adiciones de los artículos 43 Bis y 44 Bis de la Ley Aduanera, pretendemos establecer un marco jurídico suficiente que otorgue certidumbre jurídica en la aplicación de las propuestas de mejora y agilización del despacho aduanero de mercancías,

mismas que han sido expuestas y desarrolladas a lo largo del presente trabajo de tesis, y que de ser aplicables, podríamos apreciar ciertos beneficios en un corto y mediano periodo de tiempo, los que se expondrán en el siguiente tema.

#### **4.3.3. BENEFICIOS A CORTO Y MEDIANO PLAZO.**

Los beneficios que podemos vislumbrar en un corto plazo tras la aplicación de las reformas y adiciones desarrolladas en el tema que antecede, se verían reflejados primordialmente en los siguientes ámbitos.

Se agiliza el manejo de la documentación aduanera, tanto para los usuarios de las aduanas como para la autoridad aduanera, ya que al contar con la documentación en formato digital a la que se tiene acceso sólo en los casos que así lo ameritan, se evita el uso masivo del papel, que del punto de vista económico resulta más oneroso y menos práctico, así mismo, se genera la ventaja operativa de poder cumplir con todos los trámites inherentes a los actos previos al despacho desde una terminal de computo, reduciéndose considerablemente la necesidad de desplazarse a distintos lugares para cumplir con dichos trámites, ya que todo se efectuaría a través de la red de computadoras que se encuentran interconectadas con las distintas dependencias gubernamentales y los particulares.

Al conocer los particulares previamente si las mercancías objeto de la operación de despacho será revisada o no, se logra la supresión de etapas que han quedado más en la práctica que en cumplir un objetivo dentro del despacho, al presentar las mercancías directamente ante las instalaciones de la aduana destinada a llevar a cabo la liberación de las mercancías o su revisión, sin que estas converjan en su totalidad en una sola etapa que era la selección de la operaciones, situación que se ve superada con la implementación de la

preselección electrónica de las operaciones.

En las operaciones seleccionadas para su revisión, se implementa una herramienta tecnológica para cumplir con dicha etapa, que son los rayos gamma, mismos que permiten un aumento en los porcentajes de las operaciones que serán revisadas sin que medie un aumento en los tiempos en los que se lleva a cabo el despacho aduanero, permitiendo a la autoridad aduanera el combatir fehacientemente el contrabando que utiliza documentación falsa, verificando las mercancías sin la necesidad de que sean descargadas de los medios de transporte.

Se evita significativamente dentro del procedimiento del despacho aduanero, el someter a las operaciones a una segunda revisión física sin que medie una sospecha lo suficientemente fundada para suponer que ciertas operaciones se encuentran fuera de los lineamientos que dicta la legislación aduanera y demás disposiciones que complementan el sistema aduanero, demostrando con ello la intención de la autoridad aduanera en proporcionar un grado de confianza a aquellos usuarios que cumplen al pie de la letra con todas y cada una de las obligaciones que regulan el acto jurídico del despacho aduanero.

Así mismo, la discrecionalidad para determinar si alguna operación se somete a algún sistema de verificación física o tecnológica, así como, a una segunda revisión, no queda en manos de una persona, sino que será un sistema electrónico que día a día es alimentado de los parámetros de conducta respecto del nivel de cumplimiento de las disposiciones aplicables a las operaciones de despacho de mercancías y de las características de las mercancías que cada usuario maneja, lo que brinda bases suficientes para decidir el trato que habrá de recibir la operación y por ende el interesado.

En los anteriores razonamientos se describen brevemente los beneficios que pueden presentarse en un corto periodo de tiempo, por lo que a continuación expondremos aquellos que pueden obtenerse en un mediano plazo, tras la implementación de las propuestas descritas en el presente trabajo, pudiendo conjeturar las siguientes apreciaciones.

Un beneficio de la implementación de la preselección con base en la aplicación del análisis de riesgo de cada una de las operaciones de despacho aduanero, es que con el pasar del tiempo ésta se vuelve más eficiente, al contar con un número mayor de elementos que brindan un perfil detallado de la manera en que cada usuario de las aduanas se conduce, como resultado de la comparación de los resultados obtenidos por reconocimientos anteriores, permitiendo una selección personalizada, lo que a su vez, influiría directamente en una disminución en los porcentajes de operaciones que se someten a algún tipo de revisión, ya sea física o por medios tecnológicos, logrando con ello, la reducción de los tiempos en que se lleva a cabo el procedimiento de despacho aduanero, basándose en la confianza por parte de la autoridad aduanera respecto de cada usuario.

A su vez, como una consecuencia directa en la reducción del tiempo en que se lleva a cabo el despacho aduanero, se genera una reducción en los costos de operación por la introducción de mercancías de comercio exterior a nuestro país, éstos abarcan los materiales de papelería, los medios de transporte, los combustibles y desgaste de éstos, las horas hombre y el salario del personal requerido, el cumplimiento de los tiempos de entrega pactados, entre muchos otros, que multiplicados por cada operación de despacho que realiza nos arroja el porqué se trata de uno de los beneficios más invocados por los usuarios de las aduanas.

Lo anterior, no sólo repercute en la economía de una empresa o persona física con actividad empresarial, sino que se ve reflejado en el ámbito económico nacional, e incluso nos atreveríamos a afirmar que influye en el internacional, ya que si nos proyectamos como un país que procura la creación y mantenimiento de un marco jurídico que establece y rige procesos aduaneros adecuados para una mayor agilización de las mercancías de comercio exterior en Pro de un crecimiento empresarial sostenido, se crea un reflejo al exterior de una economía que proporciona una certidumbre jurídica lo suficientemente sólida y arraigada que fomentaría las inversiones extranjeras en nuestro país.

Dicha apreciación, podemos vislumbrarla a graso modo en las palabras del autor César Sepúlveda, al exponernos que "si el comercio internacional es para las naciones industriales, resulta de orden virtual para los países en desarrollo, que padecen incalculablemente por falta de un intercambio comercial productivo.... Es pues, un estimulante de la actividad económica de los Estados de bajo desarrollo."<sup>5</sup>

Un punto que vale la pena enfatizar, es que una disminución en los tiempos y por ende en costos operativos descritos en el párrafo anterior, no resulta un beneficio enfocado exclusivamente a los particulares, sino que es un fenómeno recíproco en beneficio de la propia autoridad aduanera, por lo que logrando mejorar la eficiencia y simplificar las operaciones inherentes al despacho aduanero de las mercancías nos conduce a una disminución considerable en el gasto de recursos públicos, lo suficientemente atractivo como para invertir en la instalación de los sistemas electrónicos y tecnológicos de control y revisión que han sido analizados y desarrollados en el presente trabajo.

---

<sup>5</sup> SEPÚLVEDA, César, Derecho Internacional, 17ª. Edición actualizada, Porrúa, México, 1996, 448 y 449 p.p.

Por todo lo anterior, no debemos ver con ojos de escepticismo al uso de las nuevas tecnologías, encaminadas al mejoramiento de nuestra interdependencia y globalización de la economía internacional, mismas que han impactado significativamente la actividad comercializadora del mundo entero, siempre que éstas se encuentren regidas por un marco jurídico vigente que brinde las facilidades necesarias para que sean explotadas con toda eficiencia y acorde a las nuevas necesidades que rigen y dictan el desarrollo social y económico de nuestro país.

## CONCLUSIONES.

**PRIMERA.** El acto jurídico más trascendental dentro de la materia aduanera es el despacho aduanero de mercancías, que es un conjunto de acciones, actos y formalidades que deben llevarse a cabo en una secuencia lógica sin omisión de ningún tipo, que pueden variar de acuerdo con las características del tráfico y el régimen aduanero de destino, con la finalidad de introducir o extraer al o del territorio nacional determinado tipo de mercancía.

**SEGUNDA.** La aduana es el organismo estatal encargado de intervenir en el tráfico internacional de mercancías, vigilando y facilitando su paso a través de las fronteras del país, aplicando las normas legales y reglamentarias relativas a la importación, exportación y demás regímenes aduaneros, y cumpliendo con las demás funciones que las leyes le encomiendan. Desempeñando una labor importante en las relaciones comerciales y de vigilancia, ya que son el punto más cercano de contacto entre la autoridad aduanera y los sujetos pasivos de la actividad aduanera.

**TERCERA.** La interacción de los actos previos al despacho aduanero como recopilar, tramitar y cotejar la documentación inherente a la operación, determinar la clasificación arancelaria, entre otros; la elaboración del pedimento correspondiente a través de los sistemas informáticos, su correcto pago y el anexar los documentos requeridos al mismo, son a grandes rasgos los requisitos indispensables para el inicio de todo despacho aduanero de mercancías.

**CUARTA.** El mecanismo de selección automatizado consiste en seleccionar las operaciones aduaneras para efectuarles una revisión física o documental, con base en criterios y parámetros contenidos en los programas de cómputo, considerando el régimen aduanero de destino, el importador o exportador de

que se trate, al agente o apoderado aduanal que tramita la operación, el tipo de mercancía, el origen, su valor, entre otros; por lo que al analizar las características de cada embarque se determina en consecuencia la práctica del reconocimiento aduanero.

**QUINTA.** El reconocimiento aduanero de las mercancías es una formalidad que existe dentro del procedimiento administrativo del despacho aduanero, cuando el mecanismo de selección automatizado determina que debe practicarse por la autoridad aduanera, el cual consiste en el cotejo físico-documental de lo declarado en el pedimento o en cualquier otro documento válido para efectos del despacho aduanero.

**SEXTA.** El segundo reconocimiento aduanero, se crea para contar con una herramienta que asegure la efectividad y transparencia de las actividades aduaneras funciona como un segundo filtro de las operaciones a las que el referido mecanismo les hubiere determinado en la primera activación el desaduanamiento libre, sometiendo a éstas al reconocimiento aduanero, que se efectúa por particulares que realizan funciones equiparables a las de la autoridad aduanera, sin que en ningún momento sustituya o adquiera las facultades de ésta.

**SEPTIMA.** Se propone que la incorporación de medios tecnológicos de revisión en el despacho aduanero de las mercancías, debe iniciar con el establecimiento del cumplimiento de la entrega o transmisión por vía electrónica a la aduana de los actos previos al despacho, la elaboración, el pago del pedimento y la presentación del mismo con sus documentos de respaldo, mismos que se encontrarán protegidos por los sistemas informáticos que impiden la manipulación o alteración.

**OCTAVA.** Se propone que para lograr una modernización radical en el acto jurídico del despacho aduanero, el paso a seguir es el establecimiento de la preselección electrónica de las operaciones que se generan en las aduanas, que consiste en obtener con anticipación a la presentación de las mercancías ante la autoridad aduanera, la decisión respecto a si se realizará el reconocimiento aduanero.

**NOVENA.** La implementación de la preselección electrónica de las operaciones, en esta se presentan las mercancías ante la autoridad aduanera, es decir, ante el módulo de selección, por lo que al conocer previamente el resultado de la autoridad aduanera, será innecesario aglomerar las instalaciones de las aduanas pues los usuarios se dirigirán directamente a cumplir con el tipo de revisión destinada o, en su caso, a liberar las mercancías que son objeto de la operación.

**DÉCIMA.** Se propone que el sistema de preselección electrónica, establezca la posibilidad de que la operación que se somete al acto jurídico del despacho aduanero se sujete a uno de tres posibles resultados, que serían el desaduanamiento libre, el reconocimiento aduanero o la revisión a través de medios tecnológicos de visión, implementándose esta nueva herramienta de revisión tras la utilización de los equipos de rayos gamma.

**DÉCIMA PRIMERA.** Se propone el uso de tecnologías ya probadas en su eficiencia, como la utilización del rayo gamma como herramienta de revisión de las mercancías, permitiendo potenciar el esfuerzo que conlleva la lucha por erradicar el contrabando documentado;

**DÉCIMA SEGUNDA.** Cuando el resultado de la revisión a través de los equipos de rayos gamma sea satisfactorio para la autoridad aduanera, las mercancías objeto del despacho se pondrán a la libre disposición del interesado, sin que

medie ningún otro tipo de revisión o activación del sistema de preselección electrónica, dándose por concluido el despacho aduanero.

**DÉCIMA TERCERA.** Si el resultado de la revisión a través de los equipos de rayos gamma no es satisfactoria, debido a que la fidelidad de la información incluida en el pedimento o en los documentos de respaldo no coincide con la imagen obtenida, la autoridad aduanera ordenará que se realice un reconocimiento aduanero detallado tras la discrepancia detectada, o según el caso, podrá ordenarse la activación por segunda ocasión del sistema de preselección electrónica, para que sea éste quien determine si se practicará un reconocimiento aduanero por parte de los dictaminadores aduaneros, o su desaduanamiento libre.

**DÉCIMA CUARTA.** Se plantea una redefinición de las funciones del segundo reconocimiento aduanero, para convertirlo en un mecanismo flexible de acuerdo a las necesidades y resultados que arroja el sistema de preselección electrónica, así como la segunda activación de éste, traduciéndose en que cuando se determine el desaduanamiento libre no se requerirá por ningún motivo de sus funciones; cuando se efectúe la revisión a través de los equipos de rayos gamma, dependerá del grado de satisfacción de la autoridad aduanera con respecto al resultado obtenido con dicho equipo; y en los casos en que se practique el reconocimiento aduanero, dependerá del resultado de la segunda activación de la preselección electrónica que determinará si se practicará o no.

**DÉCIMA QUINTA.** La implementación y explotación de los recursos tecnológicos e informáticos, regidos bajo un marco jurídico vigente que brinde las facilidades necesarias para su funcionamiento, sienta las bases para un manejo más eficaz de los recursos aduaneros y de la modernización del aparato administrativo que controla la ejecución de las operaciones de comercio exterior.

## BIBLIOGRAFÍA.

ACOSTA ROCA, Felipe Clasificación Arancelaria de las Mercancías, 1ª. Edición, ISEF, México, 1998.

ACOSTA ROCA, Felipe Tramites y Documentos en Materia Aduanera, 1ª. Edición, ISEF, México, 2001.

ÁLVAREZ GOMEZ-PALLETE, José María, La Organización Mundial de Aduanas y sus Convenios, 1ª. Edición Scripta Distribución y Servicios Editoriales, México, 2002.

BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR sin autor, Guía Básica del Exportador, 7ª. Edición, Editorial Racsy, México, 1999.

CARBAUGH, Robert J., Economía Internacional, traducida por Enrique Mercado, 6ª. Edición, Internacional Thomson, México, 1999.

CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, Derecho aduanero 3ª Edición, Porrúa, México 1988.

CERVANTES AHUMADA, Raúl, Derecho Mercantil, 4ª. Edición, Herrero, México, 1984.

CORTINA VELARDE, Francisco José, Ley Aduanera (Análisis y Comentarios), 3ª. Edición, Themis, México, 2000.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Principios de Derecho Tributario, 3ª. Edición, LIMUSA Grupo Noriega, México, 1997.

FAYA VIESCA, Jacinto, Finanzas Públicas, 2ª. Edición, Porrúa, México, 1986.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 36ª. Edición, Porrúa, México, 1997.

GARCIA MÁYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 36ª. Edición, Porrúa, México, 1984.

HORTAL LOPEZ, Ricardo, La Revisión del Convenio de Kyoto para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros, 1ª. Edición, Editorial CIACI, México, 2000.

LEYVA GARCÍA, Eugenio Jaime, Importaciones y Exportaciones Tratamiento Jurídico, 1ª. Edición, ISEF, México, 2003.

MOTO SALAZAR, Efraín, Elementos de Derecho, 31ª. Edición, Porrúa, México, 1985.

ORTIZ AHLF, Loretta, Derecho Internacional Público, 2ª. Edición, Colección de Textos jurídicos Universitarios OXFORD, México, 2003.

PALÉS, Marisol, VILLAR, Celia (et, all), Diccionario Jurídico Espasa, sin Edición, Espasa Calpe, España, 2001.

REYES DÍAZ-LEAL, Eduardo, El Despacho Aduanero, sin edición, Talleres de Wep Imagen Visual, México, 2003.

ROHDE PONCE, Andrés, Derecho Aduanero Mexicano, tomo 1, 1ª. Edición, ISEF, México, 2000.

ROHDE PONCE, Andrés, Derecho Aduanero Mexicano, tomo 2, 1ª. Edición ISEF, México, 2000.

SEARA VÁZQUEZ, Modesto, Derecho Internacional Público, 11ª. Edición, Porrúa, México, 1986.

SEPÚLVEEDA, Cesar, Derecho Internacional, 24ª. Edición, Porrúa, México. 2004.

TÉLLEZ VALDÉZ, Julio, Derecho Informatico, 3ª. Edición, McGraw-Hill, México, 2003.

TREJO VARGAS, Pedro, El Sistema Aduanero de México, sin edición, Talleres de impresión de estampillas y valores de la SHCP, México, 2003.

ZORRILLA ARENA, Santiago, Guía para Elaborar la Tesis, 2ª Edición, McGraw-Hill, México, 1992.

#### LEGISLACIÓN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, SISTA, México, 2008.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, SISTA, México, 2008.

Código Fiscal de la Federación y su Reglamento, (Compilación de Legislación Fiscal 2008), DOFISCAL, México, 2008, suplemento.

Ley Aduanera y su Reglamento, (Compilación de Legislación Fiscal 2008), DOFISCAL, México, 2008, suplemento.

Ley de Comercio Exterior, Compendio de disposiciones sobre comercio exterior, 2004, ISEF, México, 2008.

Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, 6ª Edición, Editorial Universo Arancelario, México, 2008.

Ley de Impuesto al Valor Agregado y su Reglamento, (Compilación de Legislación Fiscal 2008), DOFISCAL, México, 2008.

Código Civil Federal, Agencia Civil del Estado de México 2008, 7ª. Edición, ISEF, México, 2008.

#### OTRAS FUENTES.

CENTRO DE COMERCIO INTERNACIONAL Y BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR. Sin autor, La Clave del Comercio Exterior, 1ª. Edición, BANCOMEXT, México, 1999.

ERREGUIN MARTÍNEZ, MANUEL Alejandro, “Ahora las Reglas del Juego son los Rayos Gamma”, Aduana México Acciones 2004, Gaceta interna Administración General de Aduanas, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, México, año 4, número 11, marzo de 2005.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, tomos A-C, D-H, I-O y P-Z, sin edición, Porrúa – UNAM, México, 2005.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal, 2ª. Edición, Talleres de impresión de estampillas y valores de la SHCP, México, 1998.

#### MANUALES.

Manual de Operación Aduanera, 2000, Administración General de Aduanas del Servicio de Administración Tributaria.

Manual de Claves SAAI, 2003, Administración General de Aduanas del Servicio de Administración Tributaria.

#### DISCOS COMPACTOS

Legislación Fiscal y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2008.

Compilación multimedia (Revista Digital) Aduanas, Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana (CAAAREM), México, Publicación mensual, noviembre 2006 – noviembre 2007, números 1 al 12.

IUS 2007, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2007.

#### PÁGINAS DE INTERNET.

Biblioteca Jurídica Virtual: [www.bibliojuridica.org](http://www.bibliojuridica.org)

Cámara de Comercio Internacional: [www.iccmex.org.mx](http://www.iccmex.org.mx)

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión: [www.camaradediputados.gob.mx](http://www.camaradediputados.gob.mx).

Cámara de Senadores de H. Congreso de la Unión: [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)

Instituto de Investigaciones Jurídicas: [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

Organización Mundial de Comercio: [www.wto.org](http://www.wto.org)

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

Secretaría de Economía: [www.economia.gob.mx](http://www.economia.gob.mx)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público: [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Servicio de Administración Tributaria:  
[www.sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Servicio de Administración Tributaria,  
Administración General de Aduanas: [www.aduanas.gob.mx](http://www.aduanas.gob.mx)

Universidad Nacional Autónoma de México: [www.unam.mx](http://www.unam.mx)

Universidad Nacional Autónoma de México, Campus Aragón: [www.aragon.unam.mx](http://www.aragon.unam.mx)