UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

LA REGULACIÓN ADUANERA EN MÉXICO: UN DIAGNÓSTICO A TRAVÉS DEL ESTUDIO DE LAS CIRCULARES NORMATIVAS EMITIDAS POR EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRA EN DERECHO

PRESENTA

SONIA ALBINO HERNÁNDEZ

ASESOR: DR. GABINO EDUARDO CASTREJÓN GARCÍA

JUNIO DE 2011

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A la **Universidad Nacional Autónoma de México**, por impulsar la investigación de excelencia en nuestro país.

Al **Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología**, por incentivar el desarrollo del conocimiento multidisciplinario y la investigación en México.

A la **FES ACATLÁN** y sus académicos, por compartir sus conocimientos desde una perspectiva interdisciplinaria para el mejor entendimiento de los fenómenos jurídicos.

A los **Dres. Guadalupe Leticia García García, Enrique García Moisés, Héctor Fernando Piñera Sánchez y Héctor Torres Lima**, miembros del sínodo revisor por sus aportaciones y retroalimentación.

Al **Dr. Gabino Eduardo Castrejón García**, asesor de la presente investigación, por brindarme todo su apoyo en la elaboración de esta tesis, así como por el interés y visión en el abordaje de la misma.

A **Soni,** con el deseo de que este trabajo sea un estímulo en los proyectos que emprenda en su vida.

ÍNDICE

Pág.

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I. LA POTESTAD NORMATIVA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL: UN ACERCAMIENTO AL MARCO REGULATORIO DE LA OPERACIÓN ADUANERA MEXICANA

1.1 La división de funciones del poder público en el marco de la Constitución federal mexicana 1

1.1.1 A manera de introducción: esbozos teóricos del principio de división de poderes 1

1.1.2 Precisión de la terminología: división de funciones y no de poderes 6

1.1.3 La división de poderes en el constitucionalismo mexicano y la interpretación jurisprudencial del artículo 49 de la Constitución federal 8

1.2 La Potestad normativa del Poder Ejecutivo Federal 13

1.2.1 El reglamento como instrumento tradicional del Ejecutivo creador de normas generales, abstractas e impersonales 17

1.2.2 Características de la facultad reglamentaria del titular del Ejecutivo federal 20

1.2.3 Principios que restringen el ejercicio de la facultad reglamentaria 22

1.2.4 Alcances de la potestad normativa del Ejecutivo en la perspectiva de los criterios establecidos por el Poder Judicial de la Federación 27

1.3 Actos ejecutivos de carácter pararreglamentario emitidos en ejercicio de la potestad normativa 35

1.3.1 Sustento de la pararreglamentariedad mexicana 35

1.3.2 De los actos pararreglamentarios en general 37

1.3.3 Diferencias entre los actos pararreglamentarios y el reglamento 41
1.3.4 Actos pararreglamentarios con incidencia en la actividad aduanera 44
1.4 Problemática actual del ejercicio de la facultad reglamentaria en la perspectiva de la teoría de la división de poderes y de la emisión de actos pararreglamentarios 54
1.4.1 Ampliación del contenido de las normas emitidas por el Poder Ejecutivo 55
1.4.2 La delegación de facultades legislativas como incidencia hacia la discrecionalidad del Poder Ejecutivo federal 60
1.4.3 Dispersión de órganos de la Administración pública federal como titulares de la facultad reglamentaria 62
1.4.4 Transgresión del principio de jerarquía normativa y distorsión del principio de división de poderes 63

CAPÍTULO II. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA ADUANERO MEXICANO: IMPORTANCIA DE LA ADUANA EN EL CONTEXTO GLOBALIZADOR DEL COMERCIO INTERNACIONAL

2.1 La actividad aduanera del Estado mexicano 66
2.1.1 Necesidad de establecer una noción conceptual 67
2.1.2 Autoridades aduaneras 74
2.1.3 Organización y estructura del Sistema Aduanero Mexicano 78
2.1.4 Participación de organismos privados en la actividad aduanera 95
2.2 Operación de la Aduana mexicana 96
2.2.1 Tratamiento del término aduana 96
2.2.2 Estructura de las aduanas 99
2.2.3 Integración de las aduanas 101
2.2.4 Actividades del Estado relacionadas con la entrada y salida de mercancías del o al territorio nacional 105

2.3 Funciones de las Aduanas 107
2.3.1 Funciones tradicionales y roles de la aduana contemporánea 107
2.3.2 Participación en la Seguridad Nacional 109
2.3.3 Protección de los derechos de propiedad intelectual 114
2.3.4 Facilitación del comercio 117
2.4 El papel de la aduana mexicana en el contexto globalizador 118
2.4.1 Impacto de la globalización en las aduanas 118
2.4.2 En la simplificación de la operación aduanera 122
2.4.3 En el fortalecimiento de la seguridad 125
2.4.4 En el control de ingreso y salida de mercancías 128

CAPÍTULO III. LA REGULACIÓN DEL DESPACHO ADUANERO DE MERCANCÍAS EN MÉXICO: UN ESTUDIO DE LA POTESTAD NORMATIVA DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

3.1 La complejidad de la regulación de la operación aduanera y del comercio exterior en México 130
3.1.1 Marco jurídico general que regula a las Aduanas y las operaciones de comercio exterior 133
3.1.2 Normas constitucionales a partir de las cuales se regula la actividad aduanera y el comercio exterior 135
3.1.3 Tratados y Acuerdos comerciales que inciden en la práctica aduanera 137
3.1.4 Instrumentos normativos que regulan la actividad aduanera y las operaciones de comercio exterior 139
3.2 Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior su interacción con la Ley Aduanera en la regulación de la operación aduanera 144
3.2.1 Importancia de las Reglas de Carácter General en el marco regulatorio de la operación aduanera 144

3.2.2 A manera de ejemplo: divergencias entre la Ley Aduanera y las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior tratándose de la suspensión de los Padrones de Importadores y de Sectores Específicos 146
3.2.3 Otro ejemplo: La suspensión de los Padrones de importadores y de Sectores Específicos derivada de una suspensión de libre circulación 153
3.2.4 Un ejemplo más: La desaparición del segundo reconocimiento en las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010 158
3.3 Circulares y oficios normativos: su interacción con la Ley Aduanera y las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior en la regulación de la operación aduanera 161
3.3.1 Consideraciones preliminares sobre la importancia de las circulares y oficios normativos en el marco regulatorio de la operación aduanera 161
3.3.2 Mecanismos de difusión de circulares y oficios normativos emitidos por la Administración General de Aduanas 165
3.3.3 Contenido de las normas emitidas a nivel central 167
3.3.4 Contenido de las normas emitidas a nivel local 172
3.4 Relevancia de las normas pararreglamentarias en la regulación de la operación aduanera mexicana 177
3.4.1 Por el contenido normativo de los actos pararreglamentarios 180
3.4.2 Por los alcances de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior 183
3.4.3 Por los alcances de las circulares y oficios normativos 185
3.4.4 Por su impacto en otras normas de mayor jerarquía 186

CAPÍTULO IV. CONTROL DE LA PRÁCTICA PARARREGLAMENTARIA EN EL MARCO DE LA REGULACIÓN DE LA OPERACIÓN ADUANERA EN MÉXICO

4.1. Tipología de actos pararreglamentarios que regulan la operación aduanera 189

4.1.1 Hacia una posible clasificación de los actos pararreglamentarios que regulan la operación aduanera 189

4.1.2 Circulares interpretativas 193

4.1.3 Circulares que limitan la discrecionalidad de la autoridad aduanera 195

4.1.4 Circulares que establecen normas de operación de las áreas de servicios aduanales 196

4.2. Mecanismos de control de las circulares que norman la operación de las aduanas 201

4.2.1 Control de su regularidad 201

4.2.2 Control objetivo y control subjetivo 204

4.2.3 Establecimiento de condiciones para su emisión y elaboración 205

4.2.4 Reglas de competencia, jerarquía y validez 207

4.3. El impacto de la actividad pararreglamentaria en la certidumbre, consistencia, previsibilidad y estabilidad del marco normativo que regula la operación aduanera 209

4.3.1 Certidumbre y Estado de derecho 209

4.3.2 La consistencia del sistema jurídico ante la práctica pararreglamentaria 217

4.3.3 Importancia de un sistema jurídico estable en el contexto del comercio internacional 223

4.4. Consideraciones finales sobre la necesidad de replantear los alcances de las circulares que norman la operación aduanera mexicana 225

4.4.1 La sustitución de la ley y el reglamento por actos pararreglamentarios que norman la operación aduanera 225
4.4.2 Aspectos a considerar para controlar la emisión de las circulares 231
4.4.3 El reconocimiento del impacto modificatorio de estos instrumentos en el ordenamiento jurídico 237
4.4.4 Desfase del contenido de la Ley Aduanera y su reglamento 241

CONCLUSIONES 244

ANEXOS

Anexo 1. Distribución de Aduanas, secciones aduaneras y garitas. 253
Anexo 2. Estructura del Manual de Operación Aduanera. 257
Anexo 3. Confronta de modificaciones al Anexo 14 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010 mediante el cual desparece el Segundo Reconocimiento. 259
Anexo 4. Instrumentos emitidos por las áreas centrales de la Administración General de Aduanas en ejercicio de su potestad normativa durante el período 2004-2010. 260
Anexo 5. Instrumentos emitidos por las Aduanas en ejercicio de su potestad normativa durante el período 2004-2011. 273

BIBLIOGRAFÍA 283

INTRODUCIÓN

En México son diversos los instrumentos jurídicos que regulan el comercio exterior e impactan en la operación aduanera y van desde los principios establecidos en la Constitución hasta normas específicas previstas en leyes, reglamentos, programas de fomento, acuerdos, reglas de carácter general, manuales de operación y circulares, lo que ocasiona que el esquema normativo sea complejo, confuso y en ocasiones hasta contradictorio.

En la práctica se advierte una tendencia cada vez mayor a que la autoridad aduanera, so pretexto de la dinamicidad del comercio exterior, emita normas para "regular" situaciones que requieren de una atención oportuna en la operación, o bien, que ante la falta de claridad o precisión de las disposiciones legales o reglamentarias se interpreten los alcances de las mismas.

Estas normas, que operan de manera paralela a la Ley Aduanera y su reglamento, son emitidas por el Servicio de Administración Tributaria y se manifiestan a través de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, el Manual de Operación Aduanera y circulares, sin embargo en muchas de las ocasiones su contenido va más allá de lo previsto en las mismas, pues no sólo detallan el aspecto "técnico-operativo" de la materia o tienen efectos al interior de la organización, sino que incluyen nuevos preceptos rebasando el contenido de la ley y contienen efectos que vinculan al particular en su aplicación.

Por otro lado, se advierte que la interpretación jurisprudencial ha favorecido la emisión de normas administrativas, al permitir que la facultad reglamentaria (con la correspondiente potestad normativa) que, según la Constitución corresponde de manera exclusiva al Presidente, se delegue en funcionarios de la Administración pública de los más distintos niveles, como en el caso del Servicio de Administración Tributaria, situación que no sólo carcome principios básicos como el de seguridad jurídica, el de legalidad y el de competencia, sino que además

desdibuja las características que la doctrina ha asignado a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior y a la circular.

Lo anterior, permitió establecer que son estos instrumentos jurídicos los que regulan en la práctica la operación aduanera, dejando en un segundo plano a la Ley Aduanera y su reglamento lo que contraviene principios como el de división de poderes, jerarquía normativa, de seguridad y certeza jurídicas.

Esta problemática de especial relevancia para el derecho administrativo y aduanero, es la que se aborda en la presente investigación y tuvo como objetivo principal identificar los alcances y contenido de las circulares que emiten las áreas normativas de la Administración General de Aduanas para normar la operación aduanera, así como posibles divergencias entre éstas, las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, la Ley Aduanera y su reglamento, mediante el análisis de estos instrumentos con el propósito de establecer su papel en el ordenamiento jurídico.

Su importancia radica en evidenciar la existencia de un fenómeno de interés para el mundo del Derecho dado el impacto que tiene la operación aduanera en la facilitación del comercio, y en las tareas de control y seguridad que realizan las aduanas, fenómeno que afecta la esfera jurídica del particular al no brindársele seguridad jurídica respecto del marco jurídico que debe observar para llevar a cabo sus operaciones de comercio exterior, pero además, se trata de un fenómeno que ha transformado diversas instituciones del Derecho en donde ni la doctrina ni los operadores jurídicos han tenido una respuesta para abordarlos y resolver los conflictos normativos que se plantean en la práctica.

Para comprobar la hipótesis planteada, se privilegió el método documental y analítico, por lo que se llevó a cabo la selección de una muestra aleatoria de circulares emitidas por la Administración General de Aduanas, a través de sus áreas normativas centrales y locales, que fueron dadas a conocer a las

Confederaciones de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana, Latinoamericana de Agentes Aduanales y Asociaciones de Agentes Aduanales durante el período 2004 – 2011. Asimismo, se seleccionaron ejemplos para evidenciar algunas divergencias entre las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, la Ley Aduanera y su reglamento, durante el mismo período.

Esta investigación fue realizada a partir de la perspectiva teórica planteada, principalmente, en las obras de autores como FERNÁNDEZ RUÍZ, GORDILLO Y CASTREJÓN, de quienes se retoman las aportaciones en la teoría de la división de poderes, funciones del poder público, cometidos y la perspectiva orgánica del Estado. Asimismo, se emplean los estudios de CASARÍN LEÓN Y LÓPEZ OLVERA, de donde se obtienen elementos sobre la facultad reglamentaria y las normas que dichos autores denominan pararreglamentarias e infralegales; de BLANCO FORNIELES se extrae lo relacionado con la evolución de los criterios jurisprudenciales que impactan en la potestad normativa del Poder Ejecutivo y órganos de la Administración pública federal; de BASALDÚA, CARBAJAL CONTRERAS y WITKER VELÁSQUEZ se utilizan los trabajos relacionados con la actividad aduanera, las funciones de las aduanas, el marco regulatorio del comercio exterior y la estructura del Sistema Aduanero Mexicano. Finalmente, de CARBONELL, LAPORTA y RAZ se retoman las nociones de Estado de derecho, seguridad y certeza jurídica.

La investigación se divide en cuatro capítulos. En el primero, se expone el marco conceptual relativo a la teoría de división de poderes y funciones del poder público, se enfatiza que el ejercicio de la potestad normativa del Poder Ejecutivo federal ha sido desplazada en la práctica a órganos del más distinto nivel, en los que se incluye el Servicio de Administración Tributaria, los cuales emiten actos de carácter normativo que la doctrina ha denominado pararreglamentarios o infralegales, asimismo, se destacan los factores que han facilitado este fenómeno, así como el cambio en la línea argumentativa del Poder Judicial Federal al

modificar sus criterios respecto de las normas que pueden emitir las autoridades administrativas.

En el segundo, se aborda la estructura y funcionamiento del sistema aduanero mexicano, debido a que es en la práctica aduanera en donde se sitúa el fenómeno objeto de la investigación, se detalla el contenido de la actividad aduanera del Estado, su importancia y relación con otras actividades; se identifican las autoridades aduaneras y su competencia, así como las funciones tradicionales, los nuevos roles asignados a la aduanas y la importancia de ésta en el contexto globalizador.

En el tercero, se muestra la complejidad del marco regulatorio que incide en el comercio exterior y converge con la operación aduanera, así como, las formas en las que se manifiesta la potestad aduanera del Servicio de Administración Tributaria en la materia que nos ocupa, se ejemplifican algunas divergencias entre las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior y las disposiciones de la Ley Aduanera y su reglamento. Asimismo, se identifica el contenido y alcances de las circulares que emiten las áreas normativas centrales de la Administración General de Aduanas y las aduanas en donde se expone que su contenido tiene efectos de tipo vinculatorio respecto de quienes introducen mercancías al territorio nacional o las extraen del mismo (propietarios, poseedores, destinatarios, remitentes, apoderados, agentes aduanales, o cualquier persona que tenga intervención en la introducción, extracción, custodia, almacenaje, manejo y tenencia de las mercancías), y cómo se excede o contradice lo previsto en la ley de la materia y su reglamento, estableciendo obligaciones o beneficios *ex novo,* no previstos en los mismos.

Derivado de los hallazgos obtenidos en el capítulo tercero, en el cuarto, se aportan elementos que permiten su control e identificación, para tal efecto se propone una clasificación de las circulares que emiten las áreas multicitadas, se establece la necesidad de instrumentar mecanismos de control para su emisión y se expone la

problemática que lleva implícita la práctica pararreglamentaria en la materia que nos ocupa, asociándola a las nociones del Estado de derecho, seguridad y certeza jurídicas.

Es preciso destacar que la presente investigación obedece a propósitos exclusivamente académicos, y la información analizada se obtuvo de fuentes de acceso público observándose en todo momento que su contenido se encontrara sin clasificación por parte de la autoridad emisora conforme a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Finalmente, en la medida que se reconozca la existencia de estas normas y se vayan definiendo sus alcances y límites en esa medida se podrá tener un mayor control sobre este tipo de disposiciones, lo que se reflejará en beneficio de la operación y en el cumplimiento de los roles a los que se encuentra sujeta la aduana contemporánea.

CAPÍTULO I.
LA POTESTAD NORMATIVA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL: UN ACERCAMIENTO AL MARCO REGULATORIO DE LA OPERACIÓN ADUANERA MEXICANA

1.1 La división de funciones del poder público en el marco de la Constitución federal mexicana

1.1.1 A manera de introducción: esbozos teóricos del principio de división de poderes

El presente apartado tiene como propósito destacar de manera breve la naturaleza y fines del principio de división de poderes y su papel en la actualidad. Ello nos permitirá distinguir los matices de este principio en la aplicación práctica y su vigencia, que desde nuestra perspectiva, es distinta de su concepción original.

La división de Poderes, expuesta como una teoría política necesaria para combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantías, es considerada un principio básico de la organización de los Estados constitucionales modernos.[1]

Como refiere Carbonell, en su teleología original este principio pretendía que los poderes públicos se controlaran unos a otros, para garantizar la libertad de los ciudadanos[2], es decir, aunque se presenta como un principio teórico de racionalidad, no se excluye el propósito político de Montesquieu, que establece ese sistema como una garantía de la libertad, ya que *"…no puede haber libertad, ni seguridad y, por lo mismo, justicia ni prosperidad en un Estado donde el ejercicio de toda la autoridad esté reunido en una sola mano…"*.

[1] Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 45ª ed., México, Porrúa, 2006, p. 28.

[2] Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma, constitucional y fuentes del derecho en México,* México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 50.

Parece, que a pesar del propósito de limitar el poder, la interpretación se inclinaba a la tesis de la Revolución francesa, que subordinaba al órgano que formulaba la voluntad general, los que la ejecutaban y aplicaban en las cuestiones contenciosas.

Varios autores, sostuvieron la importancia de una separación entre los poderes gubernamentales, y en particular hicieron una distinción y separación clara entre el legislativo y el ejecutivo por una parte, y el judicial por la otra[3].

Polibio y Cicerón en Roma, Bodino en Francia, Santo Tomás de Aquino y Maquiavelo en Italia, y Locke en Inglaterra, distinguieron la división de poderes[4]. A este último, junto con Montesquieu se atribuye la moderna teoría de la división de

[3] Merryman, John Henry, *La tradición jurídica romano-canónica,* 2ª ed., trad. de Carlos Sierra, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 41.

[4] Calzada Padrón, Feliciano, *Derecho Constitucional*, México, Harla, 1990, p. 190. Este autor refiere que para Sabine H. George, **Polibio** dedujo la forma mixta de gobierno la cual estaba en manos de los cónsules, el senado y las asambleas populares, quienes representaban un factor monárquico, un aristocrático y un democrático, respectivamente, lo que devenía en un sistema de frenos y contrapesos. Este principio fue el establecido en la Constitución Política de Norte América. **Cicerón**, distingue tres poderes del Estado: el gobernante, el juez y el senado a los que llama "…el alma, la razón y la inteligencia de una república, para concluir que esta no puede subsistir sin senado, no más que el cuerpo sin alma o el hombre sin razón…", *en* Cicerón, Marco Tulio, *La República,* México, Gernika, 1993, p. 34. **Bodino** por su parte, diferenció dos poderes, el Ejecutivo que recayó en el príncipe, y el Legislativo en el senado. Sobre el primero refirió que en todo momento debía guiarse por el parecer del consejo y aunque reconoció que el segundo carecía de autonomía, su funcionalidad era la de "...dar su parecer a quienes ostentan la soberanía…", es decir, al soberano quien tiene el imperio, da órdenes y ejecuta sus consejos y deliberaciones, *en* Bodino, Jean, *Los seis libros de la república,* Madrid, España, Tolle, Lege Aguilar, 1973, p. 99-101. **Santo Tomás de Aquino**, se manifestó partidario del gobierno republicano y, en cierta forma de la división del poder del Estado en Ejecutivo y Legislativo, al sostener que "…entre los hombres sabios y virtuosos, como los primeros romanos, fue mejor el régimen republicano, como más de acuerdo con la naturaleza", *en* Aquino, Santo Tomás de, *Tratado de la Justicia*, 3ª ed., México, Porrúa, 1985, p. 295. **Maquiavelo** al escribir sobre la separación de poderes consideró que "…la naturaleza de la función pública en nada queda desvirtuada por el hecho de que sea ejercida por órganos instituidos especialmente para desarrollar funciones distintas. Un acto objetivamente político, administrativo o jurisdiccional, sigue siéndolo sea cual fuere el órgano del que proceda o el tratamiento jurídico que merezca." *en* Serra Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*, 14ª ed., México, Porrúa, 1998, p. 371 y 372. A diferencia de otros autores, que basaron la división del poder del Estado en una división del trabajo o una especialización de funciones desempeñadas por el Estado, **Locke** sostuvo que esta división del poder derivaba de la necesidad de limitarlo, a fin de impedir su abuso, *en* Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil,* 3ª ed., México, Nuevo Mar, 1998, pp. 110-114.

poderes, que desde la perspectiva sociológica de Weber significa repartir los "derechos de mando"[5].

Como refiere Tena-Ramírez, "…Desde Aristóteles hasta Montesquieu, todos los pensadores a quienes preocupó la división de poderes, dedujeron sus principios de una realidad histórica concreta…"[6].

Aristóteles, lo hizo mediante el estudio de la Constitución romana, del análisis de más de ciento cincuenta tipos de gobierno de su época y de la observación de la polis griega, situación plasmada en el sexto libro de La Política, denominado *De la democracia y de la oligarquía de los tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial*[7], por lo que se puede sostener que fue quien por primera vez distinguió los tres poderes del Estado.

Montesquieu en cambio, comparó el sistema inglés –con una tradición del derecho común que data del año 1066[8]-, con el sistema constitucional europeo –en ese momento representado por los regímenes absolutistas de Luis XIV, Catalina la Grande y Federico el Grande, entre otros-, creyendo necesaria la existencia de poderes distintos al poder absoluto del rey para equilibrarlo[9].

Así, en el "*El espíritu de las leyes",* propone un modelo político en el que el poder es capaz de autolimitarse, para que a través de ello se de un régimen legal que permita mejor la libertad normativa de los ciudadanos contra el abuso de los

---

[5] Weber, Max, *Economía y Sociedad,* 2ª ed., 17ª reimpresión, trad. de José Medina Echevarría, Juan Roura Parella, Eugenio Ímaz, Eduardo García Máynez y José Ferrater Mora, México, Fondo de Cultura Económica, 2008, p. 227.

[6] Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano,* 31ª ed., México, Porrúa, 1997, p. 211.

[7] Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 4, p. 367.

[8] Zweigert, Konrad y Kötz, Hein, *Introducción al Derecho comparado,* 3ª ed., México, Oxford University Press, 2002, pp. 194-217.

[9] Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 14ª ed., México, Porrúa, 1999, p. 132.

gobernantes. La esencia de la división de poderes, entonces, consistió en establecer un control y equilibrio entre los poderes políticos dividiéndolos, organizándolos y limitándolos entre sí para garantizar la libertad.

Este criterio, puede advertirse en las premisas manejadas por Locke y Montesquieu. El primero, en su Ensayo sobre el gobierno civil, al exponer que *"…para la debilidad humana sería una tentación demasiado grande delegar la función de ejecutar las leyes a las mismas personas que poseen la tarea de realizarlas, puesto que el género humano tiene tendencia a aferrarse al poder"*. El segundo, al sostener que *"…es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder siente inclinación de abusar de él, yendo hasta donde encuentra límites. Para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por disposición de las cosas, el poder frene al poder."*

Esta teoría, aún vigente, influyó en los postulados sostenidos por los ideólogos de la Revolución francesa[10], así como por los autores de las declaraciones de derechos y la Constitución estadounidenses del siglo XVIII[11]. Aunque es de resaltar que en este último caso, el Poder judicial no fue uno de los blancos, como sí lo fue en Francia, ya que la tradición judicial imperante constituyó una fuerza progresista al lado del individuo contra el abuso del poder del gobernante[12]. Es a través de estos ejemplos como se inició la dogmatización de este principio en las

[10] Sayeg Helú, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano. La integración constitucional de México 1808-1988,* México, Fondo de Cultura Económica, 1991, pp. 101-103. Parafraseando a este autor, el constitucionalismo francés, como creación teórico-filosófica, se construyó revolucionariamente para sustituir regímenes de gobierno, lo que se plasmó con rigidez en la estructura constitucional…las ideas del contrato social, de soberanía del pueblo y la división tripartita del poder, fueron la piedra de toque del movimiento revolucionario de Francia…ésta última, reflejaba el deseo de asegurar a libertad limitando al poder público mediante un sistema de equilibrio de frenos y contrapesos, lo que desemboca en la división de órganos y poderes y en la corolaria separación de funciones.

[11] Fernández Ruíz, Jorge, *Poder Ejecutivo*, México, Porrúa-UNAM, 2008, p. 373. Este postulado se ve reflejado en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789; así como, la sección 5 de la Declaración de Virginia de 1776 y, los artículos I, II y III de la Constitución estadounidense.

[12] Merryman, John Henry, *op. cit.*, nota 3, p. 42.

constituciones de aquellos Estados que aspiraban a realizar una estructura constitucional fundada en la libertad y el gobierno representativo.

No obstante, desde aquí pueden advertirse sutiles diferencias en cuanto a la adopción de la división tripartita del poder, ya que mientras el sistema francés la adoptó como un sistema rígido en donde se prohibía la interferencia de los poderes entre sí[13], en el norteamericano, la división de potestades tuvo como fin evitar que se concentrara el poder en un solo departamento, pero además reconocer mecanismos de colaboración entre los distintos departamentos del gobierno y un sistema de controles recíprocos que garantizaba el equilibrio de los poderes[14].

En este orden de ideas, y en concordancia con Tena Ramírez, se considera que la realidad histórica concreta *determina* la forma en la que se aplica la teoría de la división de poderes, ya que como se ha referido las circunstancias que dieron origen a la misma difieren de las que operan en los Estados que la han asumido como uno de los principios dentro de su organización.

Por ello, difícilmente podría mantenerse una configuración de la división de poderes válida en todas las épocas, más aún si se consideran las transformaciones sociopolíticas desde que se formuló esta teoría a la fecha, en

[13] Madrid Hurtado, Miguel de la, "División de poderes y forma de gobierno en la Constitución de Aptzingán", en *Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán*, México, UNAM, 1964, pp. 505-508. Los textos constitucionales de 1791 y 1795, reflejan la rigidez con que se incorporó la teoría tripartita del poder, al prohibir tanto la interferencia de los poderes entre sí como las relaciones de coordinación y colaboración entre los poderes del Estado. En cambio el texto constitucional de 1793, rompe con los postulados de Montesquieu al establecer una clara supremacía del poder Legislativo sobre los otros dos poderes.

[14] Hamilton, Alexander, *et al., El Federalista. El debate por la unión*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. XX. Para Madison, "…"El examen más ligero de la Constitución británica nos obliga a percibir que los departamentos legislativo, ejecutivo y judicial de ningún modo se hallan totalmente separados y diferenciados entre sí. Para que exista un "gobierno libre" conviene más bien "que estos departamentos se hallen tan íntimamente relacionados y articulados que cada uno tenga injerencia constitucional en los otros…aunque es evidente que ninguno de ellos debe poseer, directa o indirectamente, una influencia preponderante sobre los otros en lo que se refiere a la administración de sus respectivos poderes."

este sentido es que se sostiene que este concepto trasciende cualquier versión histórica, ya que tiene en cada época y comunidad sus propias peculiaridades.[15] Es decir, las circunstancias sociales, la tradición cultural, jurídica y política matizarán la recepción, adecuación y evolución de la división de poderes.

Esto implica, que cada país que introduce en su Constitución la triple premisa de Montesquieu: *que el que hace las leyes no sea el encargado de aplicaras ni de ejecutarlas; que el que las ejecute no pueda hacerlas ni juzgar de su aplicación; que el que juzque no las haga ni las ejecute,* las aplique conforme a sus necesidades, intereses e interpretación del modelo en un específico momento histórico.

En México, por ejemplo, históricamente ha existido una preeminencia del Poder Ejecutivo respecto del Legislativo y Judicial, lo que ha potenciado la actuación de aquél en otras áreas, se considera que la emisión de normas es la más representativa, y quizá la más evidente en nuestros días.

1.1.2 Precisión de la terminología: división de funciones y no de poderes

Algunos teóricos del siglo XIX, como Duguit, y otros de inicios del XX, como Eisenmann, han denunciado el error de pensar en una separación de poderes total, pues la experiencia histórica revela la necesidad de la cooperación, solidaridad e interdependencia entre ellos.

Actualmente, la doctrina se ha manifestado por "precisar el lenguaje" refiriendo que es más adecuado hablar de una separación de funciones y no de poderes[16], por que el poder estatal es uno sólo, y en este sentido, lo esencial "…es la división de funciones y no sólo la división de órganos, ya que una división de órganos no

[15] García Macho, Ricardo, "Problemática de la División de Poderes en la actualidad", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 53, septiembre-octubre 1986, p.189.

[16] Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, 27ª ed., México, Porrúa, 2007, p. 41.

acompañada de una división de funciones no es verdaderamente garantía de libertad ni responde a la finalidad buscada…luego entonces para que el poder contenga al poder, es imprescindible que el poder estatal sea ejercido por órganos diferenciados, cuantos más mejor…estos serán legislativos, judiciales y administrativos."[17]

En nuestra perspectiva, y en concordancia con Fernández Ruíz la moderna teoría de la separación de los órganos depositarios del poder público requiere una identificación y asignación precisa de cada una de sus funciones, no de manera exclusiva sino *preferente* a un órgano diferente al que suele dar nombre, con objeto de establecer un equilibrio y una colaboración entre los órganos.[18]

En la visión de Serra, esto se traduce en funciones exclusivas y de excepción, esto es, en principio el ejercicio de una función del Poder Público corresponde a sus órganos esenciales (criterio formal, subjetivo u orgánico): el legislativo, el ejecutivo y el judicial, pero por razones que este autor denomina de necesidad orgánica éstos ejercen por excepción, otras funciones que caracterizan a los demás órganos (criterio material u objetivo), en este sentido se pueden distinguir funciones formales, originarias o de principio, o bien, derivadas, por atribución o materiales[19].

Para Fraga, normalmente coinciden el carácter formal y el carácter material de las funciones, pero excepcionalmente puede no existir tal coincidencia y, entonces nos encontrarnos con funciones que materialmente corresponden a un órgano diferente al que las realiza.[20]

---

[17] Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo, Tomo I, parte general*, 9ª ed., México, Porrúa, 2004, p. 254.

[18] Fernández Ruíz, Jorge, *op. cit.*, nota 11, p. 375.

[19] Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 16, pp. 41 y 42

[20] Fraga, Gabino, *op. cit.*, nota 1, p. 29.

De lo expuesto, se puede sostener que todo Estado independientemente de su régimen y forma de gobierno adoptada tiene que manifestarse de alguna forma, a estas formas Fraga[21] las denomina “funciones estatales o del Poder Público”, las cuales se hallan inmersas en la sustancia de cualquier forma estatal que se adopte y permitirán el cumplimiento de los fines del Estado.

Pero además, el ejercicio del poder del Estado en cualquiera de sus manifestaciones…legislativa, ejecutiva y judicial, requiere de los medios idóneos que permitan su expresión…órganos a través de los cuales se manifieste la voluntad estatal…estos son producto del ordenamiento jurídico que los crea y regula para el adecuado ejercicio de la función pública…están constituidos por la estructura formal y sustantiva que emana de la función pública, delimitada en su esfera de competencia legal y reglamentaria…las normas jurídicas prevén la existencia del órgano, su integración, su esfera de actuación y alcance…la norma dispone cómo, cuándo, dónde, porqué y para qué de la manifestación del poder estatal [22].

1.1.3 La división de poderes en el constitucionalismo mexicano y la interpretación jurisprudencial del artículo 49 de la Constitución federal

La división de poderes es uno de los principios cardinales del gobierno democrático. Su implantación en el país acompaña nuestra evolución constitucional, y está directamente vinculada con la idea misma de la independencia y la libertad de México. Adoptada desde la precursora Constitución de Apatzingán y ratificada en la Carta Constitucional de 1824, ha estado presente desde entonces en todas nuestras cartas fundamentales. La división de poderes nunca ha sido concebida en nuestra práctica constitucional como una mera división del trabajo, sino como una técnica al servicio de la libertad de los

[21] *Ibidem*, p. 26.

[22] Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Compendio de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2005, p. 43.

habitantes del país. Se trata de hacer realidad el principio de que los poderes constituidos por la Constitución deben limitarse mutuamente entre sí, mediante un sistema de pesos y contrapesos que den **seguridad, certidumbre y legalidad** a todos los actos del gobierno.[23]

La interpretación de la Suprema Corte de Justicia, se ha orientado hacia un sistema flexible de división de poderes ya que existen muchas facultades que los Poderes de la Unión deben ejercer de manera coordinada o concurrente y otras varias en la que la naturaleza de la función que se ejerce no necesariamente corresponde a la del órgano que la realiza.[24]

Esta perspectiva orgánica del Estado[25], permite ubicar de manera general el contexto en el que habrá de manifestarse el poder estatal en México que de conformidad con los artículos 39, 41 y 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos *la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo…quien la ejerce por medio de los Poderes de la Unión…dividiéndose para ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial*.

Entendido el Poder Público como el conjunto de órganos en donde se encuentra depositada la autoridad de los diferentes Poderes del Estado[26], es decir aquella

---

[23] Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Sentencia y votos concurrentes y de minoría, relativos a la Controversia Constitucional 22/2001*, promovida por el Congreso de la Unión en contra del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, del Secretario de Energía, de la Comisión Reguladora de Energía y del Secretario de Gobernación, Diario Oficial de la Federación del 3 de junio de 2002, p. 53.

[24] En este sentido destacan las jurisprudencias bajo el rubro División de poderes. El equilibrio interinstitucional que exige dicho principio no afecta la rigidez de la Constitución Federal; Poderes de la Federación. Las atribuciones de uno respecto de los otros se encuentran limitativamente previstas en la Constitución y en las leyes que a ella se ajustan; Principio de división funcional de poderes. Sus características, registradas con los números de Tesis P./J. 52/2005, P. CLVIII/2000, P./J. 9/2006, respectivamente.

[25] Castrejón García, Gabino Eduardo, *Derecho Administrativo I*, 3ª. ed., México, Cárdenas Velasco Editores, 2006, p. 141. En su perspectiva órgano es el "medio que utiliza el Estado para realizar sus funciones, es el instrumento que materializa la actividad de la Administración pública."

[26] *Ibidem*, p. 13. Es decir, Poder Público como "…porción orgánica competencial de principio…" ó "…poderes del Estado…" ó "…sistema de órganos…"

manifestación de la voluntad general que mediante emisión de actos jurídicos y/o la realización de operaciones materiales tiende al cumplimiento de los fines supremos del Estado preceptuados por la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico, se tiene que la división del "Supremo Poder de la Federación"[27] como lo concibe el artículo 49 de la Constitución Federal es en realidad una separación de funciones, pues como ya se refirió el poder es único e indivisible[28].

De esta forma, el Estado para cumplir con sus fines supremos que son sustento para imponerlos a los poderes públicos, por la Constitución y reglas subordinadas a ella, lo hace o bien, dando órdenes, o bien, prestando servicios; este cumplimiento se lleva a cabo a través de las funciones[29] del poder público, que son los medios a través de los cuales se realizan esos fines.

De las facultades previstas en la Constitución Federal, se advierte la existencia de cuatro funciones: Constituyente, Legislativa, Judicial y, Administrativa[30].

Por función *constituyente originaria*, se entiende la facultad que tiene un pueblo para dictar las normas constitucionales cuando el orden social se ha transformado. La función *constituyente permanente* es la que realiza el órgano formado por el

---

[27] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf. "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 en 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."

[28] Fernández Ruíz, Jorge, *Derecho Administrativo*, México, UNAM, Mc-Graw Hill, 1997, p.76.

[29] Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, nota 9, pp. 799-800. Al respecto, Acosta refiere que "…la función es una operación teleológica…siempre está subordinada a la realización de un objeto o de una finalidad…sirve para designar una actividad o una acción que no se puede concebir sin objeto o un fin para describir el funcionamiento de secuencias complejas o de múltiples actividades concurrentes para asegurar la realización de un fin real".

[30] Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 16, pp. 43-45 y 53.

Poder Legislativo Federal y las Legislaturas de los Estados, que tienen facultad de adicionar o reformar las normas constitucionales, de conformidad con el artículo 135 Constitucional.

Desde el punto de vista formal, la *función legislativa* es la actividad creadora del derecho objetivo del Estado, subordinada al orden jurídico y consiste en expedir las normas que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política.

La importancia de la *función judicial* estriba en el control de la constitucionalidad y legalidad de la actuación del poder público, en su relación con los destinatarios del ordenamiento jurídico. Desde el punto de vista formal, es la acción jurídica encaminada a la declaración del derecho, en ocasión de un caso determinado, contencioso o no y con fuerza de cosa juzgada.

La función administrativa, es la única de estas funciones que no se contenta con la sola emisión de actos jurídicos, en el sentido de que éstos deben ser complementados con la ejecución de una serie de operaciones materiales[31], luego entonces, la función administrativa es *"una manifestación de la voluntad general, que mediante la emisión de actos jurídicos y su ejecución a través de operaciones materiales, tiende al cumplimiento de los cometidos del poder público, impuestos a la Administración por la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico…"*[32]

[31] Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, nota 9, p. 801. La comprensión del término operaciones materiales debe entenderse como la realización de hechos que modifican o cambian la estructura del ser natural, y que pueden o no tener consecuencias de Derecho. Como ejemplo de lo anterior, tenemos las señales de tránsito, que nos indican una conducta dependiendo del color que aparezca en el semáforo; una campaña de vacunación; el tiempo que nos marcan en los parquímetros; entre tantos otros, y que van aparejados a la orden contenida en un acto administrativo.

[32] Cortiñas Peláez, León, *et al., Introducción al derecho administrativo I,* 2ª ed., Porrúa, 1994, p. 59.

La Administración pública como ejecutora de la función administrativa, de principio o formal, es la responsable de realizar las tareas concretas[33] encomendadas por la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico, "…*por medio de un conjunto de órganos jurídicos centralizados, desconcentrados y paraestatales…"*[34], con el objetivo de cumplir con los fines supremos del Estado.

Es precisamente una de estas tareas concretas de las que se ocupa esta investigación, y de cómo se ha manifestado una desbordada potestad normativa no sólo por parte del Ejecutivo federal, sino de una serie de órganos del más distinto nivel que integran la Administración pública, en materias cuya complejidad no sólo tiene un impacto interno.

En conclusión se puede sostener que, si bien, la noción de la separación de poderes ha evolucionado y en su estado actual conduce a considerar la unidad del poder estatal, en razón de que lo que se divide son las funciones y no éste, ello no significa que los órganos responsables de su realización deban ser ajenos unos a otros, antes bien, permite sostener que la finalidad es buscar una cooperación, colaboración o coordinación de todos los poderes para cumplir los cometidos del Estado[35], sin que ello implique, claro está, una mutación de las funciones estatales.

De la separación de poderes se desprenden dos principios característicos del Estado constitucional: el principio de legalidad y el principio de imparcialidad.

El principio de ***legalidad*** consiste en la distinción y subordinación de las funciones ejecutiva y judicial de la función legislativa; el principio de ***imparcialidad*** consiste

[33] Esas tareas concretas son las que Sayagués Laso considera cometidos.

[34] Serra Rojas, Andrés*, op. cit.,* nota 16, p. 91.

[35] Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, nota 9, p. 132.

en la separación e independencia del órgano judicial tanto del órgano ejecutivo como del órgano legislativo.

El primero confirma la supremacía de la ley y el segundo garantiza su aplicación efectiva. Pero vale notar que el vocablo "poder" tiene un significado distinto en cada uno de los dos principios: en el principio de legalidad se refiere a las *funciones* del Estado; en el principio de imparcialidad a los *órganos* estatales que ejercen las diferentes funciones.[36]

Y en este sentido, el principio de legalidad podría resumirse que todo acto jurisdiccional y administrativo debe fundarse en una norma previa (general y abstracta) y, además adecuarse a la misma. En síntesis, la función legislativa es la garantía del principio de legalidad, pero es el órgano jurisdiccional el guardián último de los derechos fundamentales.

1.2 La Potestad normativa del Poder Ejecutivo Federal

El Ejecutivo tiene una intervención fundamental en la legislación a través de la facultad reglamentaria, de las facultades colegislativas y aún como legislador autónomo en ciertos casos; y es que gran parte de la legislación que elabora proviene de la facultad reglamentaria que en los últimos años ha representado una importante fuente de ampliación de los poderes del titular del Ejecutivo federal.[37]

Como sostiene Carbonell,

> "La importancia de estudiar la facultad reglamentaria resulta obvia si se piensa en la expansión que, tanto cuantitativa como cualitativamente ha tenido la misma en los últimos años. Cada vez más las leyes se van quedando como las normas que contienen los grandes principios, las decisiones generales sobre determinada

[36] Salazar Ugarte, Pedro, "Separación de poderes", en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *Panorama del derecho constitucional mexicano,* México, UNAM-Porrúa, 2006, p. 87.

[37] Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado,* México, Porrúa, 2001, p. 734.

> materia y los reglamentos son los que recogen las reglas prácticas, las que se aplican de manera inmediata al ciudadano. Del total de normas que conforman el ordenamiento un gran porcentaje son de tipo reglamentario, de modo que conocer cómo se producen y a qué límites deben sujetarse tantas y tan importantes normas resulta del mayor interés para los juristas mexicanos".[38]

Entendida como el poder en virtud del cual el Ejecutivo dicta normas de carácter general tendientes a la ejecución de las leyes, la facultad reglamentaria representa una potestad intensa y delicada, en virtud de que implica participar en la formación del ordenamiento jurídico.[39]

De esta forma, la Administración no sólo es un sujeto de derecho sometido a un conjunto de normas que le vienen impuestas, sino que tiene la facultad para formar en cierta medida su propio ordenamiento, incidiendo en la regulación de ciertas conductas de los administrados o normando la organización y funciones entre sus propios órganos.[40]

La fracción I del artículo 89 constitucional, faculta al Presidente para Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, *proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia,* esta última parte es lo que tanto la doctrina como la jurisprudencia han denominado *facultad reglamentaria*, que significa poner los medios adecuados para facilitar la ejecución de dichas leyes.

---

[38] López Olvera, Miguel Alejandro, "La nueva facultad reglamentaria en México. Evaluación y perspectivas a la luz del texto actual de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El Proceso Constituyente Mexicano. A 150 Años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 595.

[39] Casarín León, Manlio Fabio, *La facultad reglamentaria,* México, Porrúa, 2003, p. 57.

[40] García de Enterría, Eduardo y Fernández Tomás, Ramón, *Curso de Derecho Administrativo,* Vol. 1, Madrid, Civitas, 1998, p. 169.

Formalmente administrativa y materialmente legislativa, esta potestad consiste en crear reglas de carácter general, abstracto e impersonal, tendientes a la exacta aplicación de las leyes, es decir que a través del reglamento se crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas generales.[41]

Pero, el Presidente no puede emitir normas jurídicas de cualquier tipo y género, sino única y exclusivamente reglamentos que regulen y completen las leyes que expida el Congreso de la Unión, de ahí que al interpretar esta facultad se haga necesario interpretar todo el texto y no sólo la última parte.

Aunque, la Constitución en ninguno de sus artículos prevé que los secretarios de Estado tengan facultades para *proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes* emanadas del Congreso de la Unión, ni alguna otra facultad similar o análoga, el hecho es que no sólo los secretarios de Estado, sino también en algunos casos subsecretarios e inclusive directores de organismos paraestatales y subordinados de ellos, emiten este tipo de normas, y en gran número de casos se da además la circunstancia de que estas normas ni siquiera se publican en el Diario Oficial de la Federación.[42]

Por ello, se ha sostenido la existencia de un fenómeno no sólo en nuestro país, sino generalizado[43], que es motivo de grave preocupación teórica:

---

[41] Castrejón García, Gabino Eduardo, *op. cit.*, nota 25, p. 362.

[42] Acosta Romero, Miguel, "Las leyes marco y su impacto en la seguridad jurídica", *Revista de la Facultad de Derecho de México,* México, tomo XLII, números 183-184, mayo-agosto de 1992, p. 14.

[43] Santamaría Pastor, Juan Alfonso, "La Administración como poder regulador", en Sáinz Moreno, Fernando (coord.), *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2004, p. 384 a 410. Estudios en España exponen la problemática del ejercicio de esta potestad, denominando al fenómeno como una "hiperinflación normativa…una disfunción del ordenamiento jurídico que radica en el imponente crecimiento durante el último siglo de este tipo de normas…debido en parte a la extensión constante de la intervención administrativa en diversas áreas sociales y económicas, y la necesidad de incorporación o transposición de la normativa comunitaria". Pero además, se habla de la existencia de "…diversos tipos de potestades normativas (no sólo el reglamento) que se ejercen de forma superabundante, impulsiva y caótica…lo que deriva en una dispersión normativa que impide cualquier intento de interpretación sistemática de las disposiciones, entre las que no son inusuales los solapamientos inadvertidos, las

> Hemos venido sosteniendo que los reglamentos administrativos, conforme a la Constitución, sólo pueden ser expedidos por el Presidente de la República, en uso de la facultad consignada en el artículo 89, fracción I de la Constitución; sin embargo, día a día los legisladores materiales (los que redactan los proyectos de las leyes en las dependencias del Ejecutivo), otorgan facultades que, en nuestra opinión, ya no sólo son reglamentarias, sino que, son francamente legislativas, a órganos jerárquicamente inferiores de la Administración Pública.[44]

Es así como ha proliferado infinidad de reglamentos en todas las áreas. Son numerosas las leyes expedidas por el Congreso de la Unión en las que se contiene una delegación de facultades legislativas[45], o bien, una clara atribución de facultad reglamentaria, para dictar lo que se da en llamar reglas generales, que, no son otra cosa que reglamentos administrativos de leyes[46].

---

contradicciones flagrantes…un sentimiento de inseguridad en los destinatarios de las normas y un descrédito de éstas…pero sobretodo, un alto nivel de incumplimientos y de conflictos…el acelerado ritmo de reformas ocasiona también un importante índice de incertidumbre acerca de los contenidos efectivamente vigentes de las normas modificadas". Todo esto, concluye el autor, deriva en una "…fragmentación, disfunción normativa que es difícil de tratar, pues la falta de sensibilidad jurídica de algunos concretos responsables públicos, que consideran las normas como un material inerte, sólo apto para mandar olvida que la falta de sistema acarrea problemas insuperables a los destinatarios y a quienes han de aplicarlas".

[44] López Olvera, Miguel Alejandro, "La facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo. Un estudio histórico", en González Martín Nuria (coord.), *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau, tomo I: Derecho romano. Historia del derecho,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 364.

[45] Ejemplo de lo expuesto son las facultades que se otorgan a las autoridades fiscales y aduaneras para emitir: ***disposiciones de carácter general*** agrupándolas de manera que faciliten su conocimiento por parte de los contribuyentes (artículo 33, fracción I, inciso g) del Código Fiscal de la Federación); ***disposiciones de carácter general*** necesarias para el ejercicio eficaz de sus facultades, así como para la aplicación de las leyes, tratados y disposiciones que con base en ellas se expidan, y ***disposiciones administrativas*** necesarias para aplicar eficientemente la legislación fiscal y aduanera (artículos 7, fracción XVI y 14, fracción III de la Ley del Servicio de Administración Tributaria); ***lineamientos*** para las operaciones de carga, descarga, manejo de mercancías de comercio exterior y para la circulación de vehículos dentro de los recintos fiscales y fiscalizados; ***reglas*** para el despacho conjunto con oficinas aduaneras de países vecinos; ***reglas*** para la aplicación de las disposiciones en materia aduanera de los tratados o acuerdos internacionales de los que México sea parte (artículo 144, fracciones VIII, XXII y XXIII de la Ley Aduanera). Consultado en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm

[46] López Olvera Miguel Alejandro, *op. cit.*, nota 38, p. 601.

Y es que con relativa frecuencia el Presidente acostumbra expedir, fundándose en la fracción I del artículo 89 constitucional, circulares, decretos y acuerdos diversos, actos que aunque formalmente administrativos entrañan en realidad un contenido materialmente legislativo y resultan ser reglamentos heterónomos[47], independientemente de su denominación.

Por enfocarse el presente estudio a la regulación de la operación aduanera, cuya competencia se restringe al ámbito federal, sólo se hará referencia a la potestad del Presidente de la República[48], mencionando en forma somera sus características, límites y alcances, a fin de poder contar con el marco teórico que nos permita exponer la problemática planteada en la presente investigación.

1.2.1 El reglamento como instrumento tradicional del Ejecutivo creador de normas generales, abstractas e impersonales

El vocablo reglamento se refiere a la acción de regular normativamente una materia, a través de reglas de carácter general, abstracto e impersonal. Para García de Enterría[49], es toda norma escrita dictada por la Administración, aunque en realidad traspasa este ámbito.

[47] La heteronomía de los reglamentos implica no sólo que no pueden expedirse sin una ley previa a cuya pormenorización normativa están destinados, sino que su validez jurídico-constitucional depende de ella en cuanto no deben contrariarla ni rebasar su ámbito de aplicación. La necesaria subordinación del reglamento heterónomo a la ley respectiva implica también que si ésta se abroga, deroga o modifica, el reglamento experimentará los mismos cambios. La facultad reglamentaria con que está investido el Presidente de la República no se agota en la expedición de reglamentos heterónomos, también se desarrollo en la concerniente a los reglamentos autónomos, que son los gubernativos y de policía que señala el artículo 21 constitucional. Estos últimos no especifican o pormenorizan las disposiciones de una ley preexistente para dar las bases sobre las que esta deba aplicarse, sino que por sí mismos establecen una regulación a determinadas relaciones o actividades.

[48] Esta La Constitución no sólo faculta al Ejecutivo federal, para llevar a cabo la facultad reglamentaria pues también la atribuye a los gobernadores de los Estados, al Jefe de gobierno del Distrito Federal, a los Ayuntamientos, al Congreso de la Unión y al Poder Judicial de la Federación.

[49] García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón, *op. cit.*, nota 40, p. 167.

Serra Rojas, lo define como un conjunto de normas administrativas subordinadas a la ley, obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República, en virtud de facultades que le han sido conferidas por la Constitución o que resulten implícitamente del ejercicio del poder ejecutivo.

Acosta Romero, como una manifestación unilateral de voluntad discrecional emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo, creadora de normas jurídicas generales que desarrolla los principios de una ley emanada del Congreso a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa.[50]

Entre las características del reglamento identificadas por la doctrina se pueden destacar las siguientes[51]:

a) Es un conjunto de normas jurídicas que emanan de un órgano que actúa en función administrativa, como es el Poder Ejecutivo;
b) El reglamento cae en el poder discrecional de la Administración pública;
c) Es unilateral, ya que surge de la sola voluntad del Ejecutivo sin requerir para su creación, de la aceptación de aquéllos a quienes produce efectos o va dirigido;
d) Las normas tienen por objeto facilitar en la esfera administrativa la ejecución de las leyes que expida el Congreso de la Unión en el ámbito de su competencia;
e) El carácter impersonal y general del reglamento, asume características semejantes a las de la ley;
f) Crea normas jurídicas generales, pues aún cuando es un acto del órgano administrativo, éste no produce efectos individuales, sino generales, como

[50] Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, nota 9, p. 862.

[51] López Olvera, Miguel Alejandro, *Tratado de la facultad reglamentaria,* México, Porrúa, 2007, pp. 81 y 82.

acto regla, al crear normas que tienen como límite en el tiempo, su derogación;

g) Sus disposiciones son de naturaleza obligatoria y secundaria, en virtud del esquema de jerarquía de leyes se ubican en un rango inferior, tanto de la Constitución como de las leyes que emiten los órganos legislativos y son accesorias, porque su vida depende de otra estimada principal, la ley;
h) No puede invadir el dominio reservado por la Constitución al legislador, por lo que debe mantenerse el principio de superioridad de la ley y de la norma fundamental;
i) Debe ser promulgado y publicado para que tenga fuerza legal obligatoria y,
j) No debe tener otras cargas, restricciones, limitaciones o modalidades, que las establecidas por la ley y de conformidad con la Constitución.

Entre las razones que justifican la facultad reglamentaria del Presidente se encuentran las siguientes: a) es quien cuenta con los cuerpos técnicos; b) se encuentra en contacto más estrecho con la realidad en la cual se van a aplicar leyes; c) generalmente es a quien corresponde solucionar los problemas que plantea la propia realidad y, d) el reglamento tiene mayor facilidad para su reforma, a diferencia de la ley, lo que le permite más flexibilidad.

Como se expondrá más adelante, esta última justificación es el argumento principal para sostener que no sólo el Presidente, sino en general toda la Administración pública deben emitir normas con alcances generales.

Si bien es cierto que el reglamento representa la fuente de derecho administrativo más específica y característica, pues la potestad normativa de la Administración adopta otras formas, también resulta que su naturaleza no ha podido ser resuelta con claridad, al menos dentro del ámbito doctrinal y menos aún por la interpretación jurisprudencial como se expondrá posteriormente (*infra* apartado 1.2.4).

Lo anterior, implica replantear esta y otras categorías jurídicas, analizando aspectos tales como su contenido y alcances, para otorgarle un estatuto jurídico propio que le permita su adecuada comprensión y ubicación dentro del orden jurídico estatal.[52]

1.2.2 Características de la facultad reglamentaria del titular del Ejecutivo federal

Como se refirió, la facultad reglamentaria del titular del Ejecutivo implica poner los medios adecuados para facilitar la ejecución de las leyes y desarrollar los preceptos contenidos en la ley para ajustarlos a las diversas modalidades que configuran sus relaciones, y en dónde van a ser aplicadas.

Estas disposiciones reglamentarias, que detallan los elementos que la ley consigna, deberán tener su mismo carácter toda vez que la fracción I del artículo 89 Constitucional se refiere no únicamente a un solo caso de observancia, sino a todas las actuaciones que puedan presentarse, a diferencia de la ejecución de la misma, que implicará siempre la aplicación concreta de la ley.

De ahí que la facultad reglamentaria se refiera a la creación de normas de carácter general, abstracto e impersonal tendientes a complementar en detalle las leyes, posibilitando su ejecución.

La Suprema Corte de Justicia, sostiene que la facultad reglamentaria es una atribución propia y originaria del Presidente de la República, siendo su objetivo principal el de *proveer a la exacta aplicación de la ley en la esfera administrativa*[53].

[52] Casarín León, Manlio Fabio, *op. cit.*, nota 39, p. 82.

[53] Al respecto se sugiere consultar la Tesis 512, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA EXPEDIRLOS. SU NATURALEZA.

Del criterio vertido por ese órgano, se pueden extraer las siguientes características generales de esta facultad:

a) Es una facultad exclusiva del titular del Ejecutivo para expedir disposiciones generales y abstractas que tiene por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle sus normas. Estas disposiciones generales y abstractas, son identificadas como reglamentos;
b) Desarrolla y complementa normas contenidas en los ordenamientos jurídicos o leyes, expedidos por el Congreso de la Unión;
c) Posee un carácter mixto, en virtud de que se le considera formalmente un acto administrativo, pero materialmente como un acto legislativo, en virtud de que participa de los mismos atributos de la ley. De esta manera, se ha entendido que el reglamento crea, modifica y extingue situaciones jurídicas de carácter general;
d) Se diferencia de la ley por el órgano del cual emana y por la ubicación que ocupa dentro de la jerarquía normativa, ya que mientras la ley es producida por el legislativo, fruto de la voluntad popular, el reglamento es expedido por el Ejecutivo, expresión de la voluntad de la Administración; además, por tratarse de disposiciones generales, impersonales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de las leyes, el reglamento se encuentra subordinado a éstas últimas, pues dentro de sus límites encuentra su medida y justificación en la propia ley que reglamenta;
e) Puede ser ejercida mediante distintos actos y en diversos momentos, lo que la configura, además, como una facultad de carácter discrecional;
f) Tiene un carácter ***indelegable.***

A lo anterior, debe agregarse el requisito de carácter formal previsto en el artículo 92, que dispone que *“Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.”*

1.2.3 Principios que restringen el ejercicio de la facultad reglamentaria

Dentro de la facultad discrecional que constituye la facultad reglamentaria y extendiéndose a la emisión de otro tipo de decisiones administrativas (acorde a nuestro tema de investigación), otorgada constitucionalmente al Poder Ejecutivo federal, existen mandatos que hacen que ésta no pueda ejercerse arbitrariamente, sino que debe ajustarse a las facultades regladas que el ordenamiento jurídico le impone, y estos límites pueden distinguirse por el respeto que debe conservarse en su ejecución.

Esto es, a los principios emanados de la voluntad general y desde luego a los generales del Derecho (artículos 14 y 16 constitucionales), a los que debe en todo momento ajustarse, al momento de reglamentar o fuera de este ámbito, por lo tanto, la facultad reglamentaria debe respeto a las normas superiores.

Un acto de autoridad arbitraria carece en todo caso de fundamento legal, mientras que un acto dictado en uso de la facultad discrecional satisface los requisitos consignados en los artículos 14 y 16 constitucionales, los cuales establecen el **principio de legalidad**, es decir, "…la facultad discrecional siempre debe tener una base legal, o sea siempre, estar conferida al funcionario, la competencia para realizar esa clase de actos en una ley…" que es el imperativo de la **fundamentación,** es decir que, "…el caso concreto no sólo será el ejercicio de la competencia otorgada por la ley, sino también la fundamentación expresa del acto discrecional, en los preceptos que sirvan de base para ello y, por otro lado el principio imperativo de la **motivación**, por el cual se "debe expresar los antecedentes, orígenes y causas que precedieron y dieron lugar al acto discrecional, es decir, deben darse en la realidad práctico-jurídica, no simplemente manifestados a priori por la autoridad." Y además, debe ser exteriorizado por escrito.

El **principio de juridicidad**, va a la par con la **seguridad jurídica**, el primero establece principalmente que no puede haber convivencia civilizada sin reglas del juego social, reglas que deben ser igualmente válidas para todos y acatadas por todos, y cualquier acto de molestia para los gobernados, debe basarse en una ley formal, y no en un reglamento o en un acto administrativo de carácter general, y se encuentra plasmado constitucionalmente en el artículo 14, en tanto el segundo establece la necesidad que tienen los gobernados, de que se aplicarán las normas jurídicas establecidas por el ordenamiento jurídico.

Los órganos encargados de ejercer el poder, reciben sus facultades de la Constitución, por lo que su actuar y por tanto los actos en los que deriva, deben ser conformes a ella, **la primacía constitucional** (artículo 133), garantiza la existencia de un Estado de derecho, en el cual la actuación de los órganos de gobierno, deben sujetarse a lo establecido constitucionalmente, garantizando así el principio de legalidad y seguridad jurídica, ya que además en el artículo 128 de nuestra Constitución Política, establece el deber de todo funcionario público de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, de lo anterior deriva que el actuar de cualquier autoridad debe ser acorde a la ley fundamental.

Como se expuso, el sistema reglamentario nunca podrá apartarse de su finalidad, que es la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión, no debiéndose olvidar principios como el de que ante el silencio de una ley administrativa no cabe la función reglamentaria y que en donde no distingue la ley, el reglamento no puede hacerlo. En este contexto, los principios que presiden las relaciones entre la ley y el reglamento, y entre este último y los actos pararreglamentarios, según lo ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son el de **preferencia o primacía de ley**, de **reserva de ley** y el de **preferencia reglamentaria**.

El reglamento es una norma secundaria, subalterna inferior y complementaria de la ley que no debe imponer otras cargas, restricciones, limitaciones o modalidades que las establecidas en la ley y de conformidad con la Constitución, siendo esto, la limitación legal, que implica **subordinación o preferencia a la ley**.

Se trata por ello, de una subordinación de la competencia del poder administrativo a la Ley, estableciendo la obligación de la Administración de respetar las leyes en su letra y espíritu, así, como la imposibilidad para la autoridad administrativa de tomar la iniciativa para disminuir, limitar o modificar por un reglamento, y menos aún por un acto administrativo de carácter general, la esfera jurídica de los ciudadanos si el legislador no ha planteado a lo menos, el principio de tal determinación, es decir, las disposiciones de un reglamento o de un acto *pararreglamentario*, no pueden válidamente contratar u oponerse a las disposiciones contenidas en leyes formales.

Esta subordinación jerárquica del reglamento a la ley es evidente, en virtud de que se exige que el primero esté precedido por disposiciones legales a las cuales desarrolle, complemente o pormenorice y en las que encuentre su justificación y medida. De esta forma aunque el reglamento sea posterior a la ley, no puede derogarla, por el contrario, toda norma con rango de ley tiene fuerza derogatoria sobre el reglamento.

El **principio de reserva de ley**[54]**,** atribuido al alemán Otto Mayer quien por primera vez expuso la teoría de que los derechos fundamentales (libertad, propiedad, etc.) los cuales sólo podrán ser limitados o condicionados por medio de la ley, obedece a los planteamientos democráticos del Estado, al establecerse que

[54] En su significado más elemental, la doctrina de las materias reservadas hay que considerarla, sencillamente, como la que establece que la determinación sobre ciertos sectores que interesan al ordenamiento jurídico va a estar reservado en exclusiva a determinados poderes u órganos del Estado, se establece también la prohibición de que poderes u órganos distintos puedan producir determinaciones sobre estas mismas materias. Se prohíbe la intervención del poder reglamentario en una serie de materias, consideradas en bloque, precisamente porque la competencia normativa sobre las mismas se atribuye en exclusiva a los órganos directamente representativos de la comunidad. La reserva opera así como una técnica que legitima o excluye una posible intervención del Ejecutivo en la actividad del Legislativo.

ciertas materias sean reguladas por un órgano plural y representativo de los ciudadanos, el principio establece la obligación del Ejecutivo de no reglamentar la materia reservada a la ley, y la obligación del Legislativo para no delegar o remitir en forma expresa o tácita la obligación de legislar sobre estas materias.

En nuestro país, las facultades en materias reservadas por la Constitución vigente a la ley las constituyen las materias penal y fiscal, según los artículos 14 párrafo tercero y 31, fracción IV constitucionales, pero además únicamente el Poder Legislativo, podrá desarrollar las disposiciones constitucionales, y los reglamentos del Poder Ejecutivo sólo pueden desarrollar una ley determinada. La **conformidad del reglamento con la ley** siempre debe mantenerse, en ningún caso puede prevalecer sobre aquélla.

Este principio de reserva de ley, entraña una garantía del Estado social y democrático de derecho, en donde la Constitución como norma suprema del ordenamiento lo consagra para asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependan exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo y órganos subordinados al mismo.

Sin embargo, dicho principio no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución a favor del legislador.

Esto se traduce en ciertas exigencias en cuanto al alcance de las remisiones o habilitaciones legales a la potestad reglamentaria, que puedan resumirse en el criterio de que las mismas sean tales que restrinjan efectivamente el ejercicio de esa potestad a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas

por la Constitución o por la propia ley. Y este criterio parece contradicho con evidencias mediante cláusulas legales, del tipo de la que ahora se cuestiona, en virtud de las que se produce una verdadera deslegalización de la materia reservada; esto es, una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir. [55]

Tan sólo esta situación, torna al principio de reserva de ley como una garantía de los gobernados contra el propio legislador a quien obliga a realizar su función constitucional, impidiendo que por delegaciones legislativas inconstitucionales permita que el Ejecutivo, y peor aún, los órganos subordinados al mismo, establezcan de manera arbitraria sus propias normas jurídicas.[56]

El ***principio de preferencia reglamentaria,*** establece que todos los actos pararreglamentarios que expidan los órganos de la Administración pública, además de respetar los principios de primacía y reserva de ley, no deberán transgredir las disposiciones contenidas en los reglamentos, en virtud de tratarse de normas con rango jerárquico superior. [57]

La importancia de estos principios radica en que su análisis, desarrollo y profundización por parte de los operadores jurídicos, posibilitaría parámetros de

[55] Casarín León, Manlio Fabio, "Creación de normas infralegales para el control de la administración", en Cisneros, Farías, Germán, Fernández Ruíz, Jorge y López Olvera, Miguel Alejandro (coords.), *Control de la Administración Pública, Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 123.

[56] Rodríguez Lobato y Paredes Montiel, *El principio de reserva de ley en materia tributaria*, México, Porrúa, 2001, pp. 58 y 69.

[57] Tesis 50, Apéndice (actualización 2002), Novena Época, t. III, p. 85. RIESGOS DE TRABAJO. Los Acuerdos 267/97 y 268/97 emitidos por el consejo técnico del seguro social, al establecer que los patrones inscritos al instituto, antes de la entrada en vigor de la nueva ley del seguro social, deben calcular su siniestralidad considerando el periodo anual correspondiente al año de 1997, debiendo aplicar lo dispuesto en el reglamento para la clasificación de empresas y determinación del grado de riesgo del seguro de riesgos de trabajo, respetan los principios de primacía de la ley y preferencia reglamentaria que rigen su emisión.

control más claros y eficaces en torno a la producción de disposiciones reglamentarias y pararreglamentarias, estructurándose desde la propia Constitución y leyes el régimen jurídico al que habrán de sujetarse dichos actos en cuanto a su producción, condiciones de validez, identificación y posición dentro del orden jurídico y los mecanismos de control que como una garantía imprescindible en el Estado constitucional deberán encontrarse perfectamente establecidos.

1.2.4 Alcances de la potestad normativa del Ejecutivo en la perspectiva de los criterios establecidos por el Poder Judicial de la Federación

Durante los últimos años, se ha advertido un cambio en la línea de argumentación de la Suprema Corte de Justicia respecto del alcance de la facultad reglamentaria contradiciendo, incluso, el sentido de la interpretación en el que tradicionalmente había orientado sus decisiones. Ello, claro está, sin que las disposiciones constitucionales hayan tenido modificación alguna.

La interpretación llevada a cabo por la Corte ha alterado los alcances de la facultad reglamentaria y desvirtuado, entre otros, los principios de reserva de ley y el de jerarquía normativa, ya que se ha desplazado al Poder Legislativo en la producción normativa, al permitir que la facultad reglamentaria (con la correspondiente potestad normativa) que según la Constitución corresponde de manera exclusiva al Presidente, se delegue en funcionarios de la Administración pública de los más distintos niveles, de ahí que la competencia normativa se haya venido extendiendo incluso en unidades administrativas centrales adscritas a órganos desconcentrados, como en el caso del Servicio de Administración Tributaria.

Esta situación carcome principios básicos como el de seguridad jurídica, el de legalidad, el de competencia y el democrático.

Ejemplo de lo expuesto, son las variaciones en los criterios establecidos por el Poder Judicial Federal de 1923 a la fecha[58]; en este año se pueden advertir tres aspectos principales: primero, el reconocimiento de la actividad normativa del Poder Ejecutivo (no del Presidente de la República como lo establece la fracción I del artículo 89 constitucional); segundo, la referencia a dos tipos de cuerpos normativos: reglamentos y circulares; y, tercero la restricción a dicha facultad de no modificar o derogar los preceptos de la ley, lo que denota una dependencia jerárquica del reglamento y la circular respecto de la ley.

En 1935, la diferencia esencial entre la ley y el reglamento estribaba en que la primera deriva de la "voluntad general" (principio democrático) y, el segundo de los órganos del poder administrativo, los que con excepción del titular del Ejecutivo carecen de la representación popular.

Es precisamente este principio democrático el que fundamenta la jerarquía superior de la ley respecto del reglamento, y el que impone límites a la facultad normativa reglamentaria, uno de los cuales es que al derivar de la "separación de funciones" se reserva a la ley determinadas materias (principio de reserva de ley), además de que el reglamento es un acto legislativo desde el punto de vista material pero nunca del formal.

En este sentido, ley y reglamento no tienen el mismo alcance dado que son diferentes los órganos que los emiten, las materias que regulan, su fuerza y autonomía.[59]

---

[58] *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. XIII, p. 658. REGLAMENTACION DE LAS LEYES. Es cierto que, conforme a la ley y a las doctrinas, el Poder Ejecutivo tiene facultades para reglamentar las leyes expidiendo los reglamentos y circulares que estime necesarios para el mejor y más fácil cumplimiento de lo que aquéllas disponen; pero tal facultad no puede alcanzar hasta la modificación o derogación de los preceptos de la ley que se trata de reglamentar, pues tal cosa no cabe dentro de las facultades constitucionales del Poder Ejecutivo.

[59] *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Parte LXXII. LEYES Y REGLAMENTOS, DIFERENCIA ENTRE LOS. El carácter propio de la ley, aunque no reside en su generalidad ni en la impersonalidad de las órdenes que da, ya que ese carácter puede tenerlo también los reglamentos, sí consiste en el hecho de que la ley es una expresión de la voluntad nacional, manifestada mediante los Congresos, lo que no puede decirse de un reglamento, que es la

Para 1939, se estableció que “ninguna disposición constitucional autoriza al Ejecutivo para delegar esa facultad (la reglamentaria) en los Secretarios de Estado…por lo tanto debe ser ejercida directamente por el Presidente de la República”[60].

---

expresión de la voluntad de los administradores o de los órganos del poder administrativo. Los reglamentos deben estar sujetos a una ley cuyos preceptos no pueden modificar; así como las leyes deben circunscribirse a la esfera que la Constitución les señala, la misma relación debe guardar el reglamento en relación con la ley respectiva, según nuestro régimen constitucional. Algún tratadista dice: que la ley es una regla general escrita, a consecuencia de una operación de procedimiento, que hace intervenir a los representantes de la nación, que declara obligatorias las relaciones sociales que derivan de la naturaleza de las cosas, interpretándolas desde el punto de vista de la libertad; el reglamento es una manifestación de voluntad, bajo la forma de regla general, emitida por una autoridad que tiene el poder reglamentario y que tiende a la organización y a la policía del Estado, con un espíritu a la vez constructivo y autoritario; (hasta aquí el tratadista). Cuando mucho, se podrá admitir que el reglamento, desde el punto de vista material, es un acto legislativo, pero nunca puede serlo bajo el aspecto formal, ni contener materias que están reservadas a la ley, o sea actos que puedan emanar de la facultad que corresponde al poder legislativo, porque desaparecería el régimen constitucional de separación de funciones. La ley tiene cierta preferencia, que consiste en que sus disposiciones no pueden ser modificadas por un reglamento. Este principio es reconocido en el inciso "f" del artículo 72 de la Constitución, que previene que en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observaran los mismos trámites establecidos para su formación. Conforme a la misma Constitución, hay materias que solo pueden ser reguladas por una ley. La reglamentación de las garantías individuales sólo puede hacerse, salvo casos excepcionales, por medio de una ley, en sentido formal; del mismo modo que se necesita una ley para imponer contribuciones y penas para organizar la guardia nacional, etcétera. De modo que si bien existen algunas relaciones entre el reglamento y la ley, no pueden tener ambos el mismo alcance, ni por razón del órgano que los expide, ni por razón de la materia que consignan, ni por la fuerza y autonomía que en sí tienen, ya que el reglamento tiene que estar necesariamente subordinado a la ley, de lo cual depende su validez, no pudiendo derogar, modificar, ampliar y restringir el contenido de la misma, ya que sólo tiene por objeto proveer a la exacta observancia las leyes que expide el Congreso de la Unión, de donde se deduce que si el artículo 4o. constitucional exige una ley previa para que se restrinja la libertad de comercio y trabajo y la ley que establece la restricción no es más que un reglamento, como los artículos constitucionales no pueden ser reglamentados sino por una ley, está fuera de duda que la reglamentación administrativa esta en pugna con la Constitución, pues el artículo 89, fracción I, de la Constitución vigente, sólo establece la facultad reglamentaria por lo que hace a las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, y el mismo espíritu imperó en todas las Constituciones anteriores.

[60] Semanario Judicial de la Federación, Quinta época, Parte LXXIII. CARNE, PRECIO DE LA, INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACUERDO DEL 24 DE MARZO DE 1939, QUE FIJA EL MAXIMO DE AQUEL, EN LA VENTA DE LA. El artículo 89 de la Constitución Federal, faculta al titular del Poder Ejecutivo, para expedir disposiciones de obligatoriedad general, que sean el medio práctico adecuado para poder dar exacta observancia a la ley. Considerada desde un punto de vista material, no puede desconocerse que esta función es de carácter legislativo, y ninguna disposición constitucional autoriza al Ejecutivo para delegar esa facultad en los secretarios de Estado, esto es, para que expidan disposiciones de observancia general, por tanto, debe ser ejercitada directamente por el Presidente de la República. Ahora bien, es incuestionable que éste no hizo uso legítimo de la facultad reglamentaria de que goza, en el artículo 10 del reglamento sobre artículos de consumo necesario, que permitió a la Secretaría de la Economía Nacional fijar los precios

Este mismo criterio prevaleció en 1942, al disponer que “la facultad reglamentaria únicamente puede ser ejercitada por el titular del Poder Ejecutivo, sin que en la Constitución exista una disposición que lo autorice para delegar en alguna otra persona o entidad la referida facultad, pues ni el Poder Legislativo puede autorizar tal delegación; aceptar la proliferación de la facultad normativa hacia autoridades y entidades distintas al Presidente equivaldría a subvertir el orden constitucional y destruir la unidad del poder que deriva de la titularidad unipersonal dispuesta por la Constitución para el Poder Ejecutivo[61].

---

máximos a que deben venderse los artículos de consumo necesario, porque en realidad, no reglamentó el artículo 7o., fracción I, de la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional, sino que delegó la facultad de reglamentarlo a dicho secretario, delegación que no autoriza nuestra Carta Magna, por lo que, el acuerdo del 24 de marzo de 1939, que fija los precios máximos de venta de la carne en canal, que fue expedido por el secretario nombrado, viola la fracción I del artículo 89 citado al principio, que otorga en forma privativa, al mencionado presidente de la República la facultad de reglamentar las leyes expedidas por el Congreso.

[61] Tesis 157, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Apéndice de 1995, Quinta Época, t. III. REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. Si el Ejecutivo dicta una disposición de carácter legislativo, en uso de la facultad que la Constitución le otorga, para proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de las leyes, y por medio de ella, crea una obligación de naturaleza general, pero dicha disposición no tiene un carácter autónomo, ya que su finalidad es la de evitar situaciones que condena un precepto constitucional, es decir, es una disposición que tiende a la exacta observancia de una ley expedida por el Poder Legislativo, esto obliga, a considerar tal disposición desde un punto legal doctrinal, como un acto reglamentario, sin que para ello sea óbice el que exista un reglamento sobre la misma materia, porque no hay imposibilidad legal de que respecto de una misma ley, se expidan varios reglamentos simultáneos o sucesivos; pero conforme a nuestro régimen constitucional, sólo tiene facultades para legislar el Poder Legislativo y excepcionalmente el Ejecutivo, en el caso de la facultad reglamentaria, que únicamente puede ser ejercitada por el titular de este poder, sin que en la Constitución exista una disposición que lo autorice para delegar en alguna otra persona o entidad, la referida facultad, pues ni el Poder Legislativo puede autorizar tal delegación; por tanto, sostener que la Ley de Secretarías de Estado encarga a la de Economía, la materia de monopolios, y que esa ley, fundada en el artículo 90 de la Constitución, debe entenderse en el sentido de que dicha secretaría goza de cierta libertad y autonomía en esta materia, es desconocer la finalidad de aquélla, que no es otra que la de fijar la competencia genérica de cada secretaría, pero sin que por ello puedan actuar en cada materia, sin ley especial, ni mucho menos que la repetida ley subvierta los principios constitucionales, dando a las secretarías de Estado, facultades que, conforme a la Constitución, sólo corresponden al titular del Poder Ejecutivo. Decir que conforme a los artículos 92, 93 y 108 de la Constitución, los secretarios de Estado tienen facultades ejecutivas y gozan de cierta autonomía en las materias de su ramo y de una gran libertad de acción, con amplitud de criterio, para resolver cada caso concreto, sin someterlo al juicio y voluntad del presidente de la República, es destruir la unidad del poder; es olvidar que dentro del régimen, constitucional, el presidente de la República es el único titular del Ejecutivo, que tiene el uso y el ejercicio de las facultades ejecutivas; es, finalmente, desconocer el alcance que el refrendo tiene, de acuerdo con el artículo 92 constitucional, el cual, de la misma manera que los demás textos relativos no dan a los secretarios de Estado mayores facultades ejecutivas, ni distintas siquiera, de las que al presidente de la República corresponden.

En 1973 el reglamento se caracterizó como una norma subalterna que haya su justificación y medida en la ley, y sus características de generalidad y abstracción se limitan a determinar los medios para la aplicación de la ley a casos concretos[62].

A principios de los años noventa, se estableció que la facultad reglamentaria permite al titular del Poder Ejecutivo dictar ordenamientos para facilitar a los destinatarios el cumplimiento de las leyes, pero que aún cuando es útil y necesaria, su ejecución debe realizarse de manera ***exclusiva*** por el Ejecutivo, por lo que no le es dable a otras entidades o personas emitir normas generales y abstractas. Su finalidad consiste en facilitar a sus destinatarios su observancia, y en este sentido *no puede establecer requisitos ni obligaciones adicionales* a las previstas en ley; las normas reglamentarias deben ser generales, imperativas y abstractas, detallar la hipótesis y supuestos normativos de aplicación de las normas legales. El **principio de reserva de ley**, no está constreñido a ciertas materias, consiste en la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación general, jurídica y abstracta; le compete el ***cómo*** de esos supuestos y no puede referirse a ellos sino están dispuestos previa y explícitamente por la ley. En

---

[62] Tesis 287, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Apéndice de 1995, Séptima Época, t. I, p. . REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA EXPEDIRLOS. SU NATURALEZA. El artículo 89, fracción I, de nuestra Carta Magna, confiere al Presidente de la República tres facultades: a).- La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b).- La de ejecutar dichas leyes; y c).- La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria. Es esta última facultad la que determina que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la ley, aunque sólo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto: este último emana del Ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aun en lo que aparece común en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, sepáranse por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos.

este contexto, es que no se trata de una facultad supletoria que deba ejercerse para llenar las lagunas de la ley o reformarla.[63]

A finales de los noventa, el principio de ***reserva de ley*** se justificó en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados (libertad personal y propiedad), lo cual no resulta novedoso pues ello constituye en realidad la génesis de este principio.

Además, se enumeraron de forma limitativa las materias reservadas en exclusiva al Congreso (definición de tipos penales, causas de expropiación y determinación de tributos) lo que lejos de aclarar el principio lo restringe, pues la reserva no sólo se constriñe a los aspectos enunciados en la tesis sino que abarca todo el status jurídico de la persona.

[63] Tesis I. 3º. A. J/25, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época. REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. SUS LÍMITES. Mediante el ejercicio de la facultad reglamentaria, el titular del Ejecutivo Federal puede, para mejor proveer en la esfera administrativa el cumplimiento de las leyes, dictar ordenamientos que faciliten a los destinatarios la observancia de las mismas, a través de disposiciones generales, imperativas y abstractas que detallen sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación. Sin embargo, tal facultad (que no sólo se deduce de la fracción I del artículo 89 constitucional, sino que a la vez se confirma expresamente el contenido de la fracción VIII, inciso a), del artículo 107 de la propia Carta Suprema), por útil y necesaria que sea, debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propia del Poder Ejecutivo, esto es, la norma reglamentaria actúa por facultades explícitas o implícitas que se precisan en la ley, siendo únicamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla y que, por ello, compartan además su obligatoriedad. De ahí que, siendo competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competerá, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos, por tal virtud, si el reglamento sólo encuentra operatividad en el renglón del cómo, sus disposiciones sólo podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley, es decir, el reglamento desenvuelve su obligatoriedad a partir de un principio definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos, ni mucho menos, contradecirla; luego entonces, la facultad reglamentaria no puede ser utilizada como instrumento para llenar lagunas de la ley, ni para reformarla o, tampoco, para remediar el olvido o la omisión. Por tal motivo, si el reglamento debe contraerse a indicar los medios para cumplir la ley, no está entonces permitido que a través de dicha facultad, una disposición de tal naturaleza otorgue mayores alcances o imponga diversas limitantes que la propia norma que busca reglamentar, por ejemplo, creando y obligando a los particulares a agotar un recurso administrativo, cuando la ley que reglamenta nada previene a ese respecto.

En cuanto al principio de ***subordinación jerárquica***, también queda trastocado al establecerse que el reglamento "complementa" y "desarrolla" la ley.

Para 2001, el criterio comenzó a cambiar de rumbo al establecerse que aunque un acto no haya sido expedido formalmente con la denominación de reglamento, materialmente lo será si reúne las características de generalidad, impersonalidad y abstracción.

Es decir que al reglamento lo determinan las características de sus normas y no la "forma" que utiliza el Presidente de la República para emitirlas. Además, como nuevo elemento se incluye la finalidad de ***complementar y desarrollar la ley para hacer posible y práctica su aplicación***[64].

Como se advierte, no sólo los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica del reglamento adquirieron una nueva conceptualización (el primero se

[64] Tesis 2a. XXIX/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XV*, abril de 2002, p. 585. INGRESOS FEDERALES COORDINADOS. EL ACUERDO PRESIDENCIAL PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTITRÉS DE MAYO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE, QUE DESARROLLA LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, EN LO RELATIVO A COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA DE AUTORIDADES, TIENE LA NATURALEZA DE UN REGLAMENTO FEDERAL. De lo previsto en dicho acuerdo se advierte que su finalidad es complementar y desarrollar la Ley de Coordinación Fiscal en lo relativo a la colaboración administrativa de las autoridades locales del Distrito Federal para la recaudación de impuestos federales coordinados y que no sólo contiene lineamientos o reglas relacionadas con la colaboración administrativa fiscal entre tales autoridades y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sino que, además, incluye disposiciones de observancia general que incorporan, en la esfera competencial de diversos órganos de la administración pública del Distrito Federal, atribuciones en materia de administración tributaria, al precisar incluso el alcance de éstas y establecer obligaciones a su cargo, es decir, *contiene disposiciones que cumplen con los requisitos de generalidad, permanencia y abstracción*, puesto que su observancia no se agota con su aplicación a un caso concreto, sino que perviven y rigen sin consideración de especie o de personas para todos los casos idénticos al que prevén, en tanto no sean abrogadas. *En congruencia con lo anterior, si el acto jurídico por el cual el presidente de la República emite disposiciones de observancia general, con el fin de desarrollar o ejecutar lo dispuesto en una ley, con independencia de la denominación que se le dé, constituye una expresión de la facultad reglamentaria que le confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, se concluye que el referido acuerdo tiene la naturaleza de un reglamento federal, en virtud de que participa de los atributos de la ley en sentido material, al estar integrado por un ***conjunto de disposiciones abstractas e impersonales de observancia general que tienen por objeto desarrollar las normas contenidas en la ley para hacer posible y práctica su aplicación***.

limitó a ciertas materias, por lo que en todo lo demás se pueden disponer *ex novo* obligaciones a los destinatarios de la norma en ejercicio de la facultad reglamentaria; el segundo, al establecerse que el reglamento puede "complementar" y "desarrollar" a la ley), sino que además se pasó de considerar requisitos y limitaciones estrictas que implicaban que sólo el Presidente de la República tenía facultades normativas, a un relajamiento absoluto en donde se reconoce la potestad normativa a otros órganos de la Administración pública federal.

En su conjunto, estos aspectos forman parte de las nuevas características de la potencialidad expansiva de las normas reglamentarias, las cuales se reflejarán posteriormente en otras normas generales administrativas, a las cuales se añaden otros elementos que mostrarán los nuevos alcances de la potestad normativa en la Administración pública federal.

No se trata de sostener una inamovilidad de los criterios del Poder Judicial, sino de exigir una racionalidad en el cambio de los mismos, y de estar comprometidos con principios tan esenciales como los de seguridad y certeza jurídicas.

Por un lado, hay algunas contradicciones implícitas en el ejercicio de la potestad normativa de la Administración, y por el otro la seguridad jurídica entendida en dos vertientes: como estabilidad de la regulación de la actividad económica y como determinación de los derechos subjetivos, lo que los economistas denominan derechos de propiedad, y su correspondiente defensa a través de medios e instancias eficaces, la transparencia y disponibilidad en la información y la competencia como principio rector de la actividad económica. Esto sin tomar en consideración la cuestión de la constitucionalidad de esta práctica administrativa.

1.3 Actos ejecutivos de carácter pararreglamentario emitidos en ejercicio de la potestad normativa

1.3.1 Sustento de la pararreglamentariedad mexicana

La teoría de la ley, es inaplicable al reglamento y a los actos jurídicos pararreglamentarios, por tener ésta en su interior, un origen distinto, esto es, mientras la ley posee un carácter soberano, por ser expresión de la voluntad del pueblo en un Estado de Derecho, mientras el reglamento al igual que los *actos administrativos de carácter general*, carecen de tal soberanía, pues la Administración no es representante de la comunidad, por ello carece de la "voluntad general" de la ley y se encuentra siempre sometida a ésta.

El principio de juridicidad y/o de legalidad establece que la Administración no puede ejercer más potestades que aquellas que le han sido concedidas, por lo cual el fundamento legal de las prácticas jurídicas pararreglamentarias, por tener un origen administrativo, y no legislativo como la ley, comparten la doctrina del reglamento.

Como ha quedado analizado, la facultad legislativa otorgada al Presidente de la República se fundamenta en el artículo 89, fracción I de la Constitución federal además de que esta facultad no manifiesta en forma expresa, que el ejecutivo pueda sólo a través de reglamentos proveer a la ley, ya que esta interpretación se la debemos a las anteriores constituciones y a los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia.

En cambio el artículo 92 constitucional, abre la visión de considerar que el Ejecutivo no sólo está facultado a través de los reglamentos para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y al tenor de la lectura de este artículo tenemos que "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto

corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.” Este contenido faculta al Ejecutivo (de manera expresa) para formular no sólo reglamentos, sino decretos, acuerdos y órdenes, que a la luz de la jerarquía jurídica, parecería se hallan por debajo de los reglamentos. Además, no se desprende de esta lectura que sea coincidente con el artículo 89 en su fracción primera. Si hemos de enfatizar que la ausencia del refrendo, por los respectivos secretarios de despacho, los hacen inconstitucionales.

Lo anterior ayuda para poder enunciar como características comunes entre el reglamento y las prácticas jurídicas pararreglamentarias, las siguientes:

1. Comparten el ser un conjunto de normas de Derecho administrativo, con carácter *impersonal, general y abstracto, obligatorio y de observancia general.*
2. Emanan *unilateralmente* del Poder Ejecutivo federal, por medio de las facultades consignadas en la Constitución y en las reglas subordinadas a ella (artículo 89 fracción I y 92)
3. Son producto de la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión
4. Están subordinados a la Ley, ante el silencio de una Ley administrativa no cabe la función reglamentaria ni pararreglamentaria
5. Comparten su naturaleza formalmente administrativa y materialmente legislativa
6. Caen en el ejercicio del poder discrecional de la Administración pública, puesto que puede ejercitarse en cualquier momento según lo estime conveniente o necesario el Ejecutivo
7. Jerárquicamente ambos son inferiores a la ley, se limitan respecto a que no podrá modificar o alterar el contenido de una ley y,
8. Comparten los límites constitucionales y legales, no pueden invadir el dominio reservado por la Constitución al legislador, por lo que debe

mantenerse el principio de subordinación a la ley y el respecto al contenido del orden jurídico general

Toda vez que los reglamentos y los actos jurídicos pararreglamentarios comparten la misma naturaleza administrativa y fundamentación constitucional es decir, en la ejecución de la ley y en el "…proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia…" el Ejecutivo federal no solamente puede proveer reglamentando, sino también emitiendo disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, para desarrollarla y complementarla en detalle.

1.3.2 De los actos pararreglamentarios en general

Uno de los efectos del fenómeno de la potenciación normativa que se ha expuesto, es que a la par del reglamento, el Ejecutivo federal y en general la Administración pública emiten una serie de actos con características eminentemente normativas sin que en muchos de los casos se les reconozca como tales. A este tipo de actos algunos autores les han dado la denominación de infralegales[65], pararreglamentarios[66] o bien se refieren a este como el fenómeno de la deslegalización[67].

[65] Casarín León, Manlio Fabio, *op. cit.*, nota 55, p. 117.

[66] Casarín León, Manlio Fabio, *op. cit.*, nota 39, p. 97

[67] Ibáñez Nájar, Jorge Enrique, "Alcance y límites de la potestades reguladora y reglamentaria, La división de competencias existentes entre la ley, y el acto administrativo normativo, sea regulador o reglamentario", Vniversitas, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, núm. 106, diciembre de 2003, p.22. Así como no toda regulación está contenida en la Constitución Política, en los casos expresamente previstos por ésta, es posible que la regulación no deba estar contenida en la ley sino en actos de carácter administrativo expedidos por distintas autoridades. En tal caso, opera lo que se conoce como la deslegalización, esto es, que lo que antes era objeto de regulación por parte del legislador en ejercicio de la función legislativa –bien fuere por expreso mandato del constituyente o en virtud de la cláusula general de competencia a cargo del legislador– deja de serlo y de manera expresa, pues el constituyente quiere que, en lo sucesivo, la regulación corresponda ahora a una autoridad administrativa como una expresión o en ejercicio de la función administrativa.

López Olvera refiere que el dictado de cientos de normas jurídicas con forma y alcances iguales a las de un reglamento hace que no exista seguridad jurídica dentro del sistema jurídico. La práctica de emitir normas de alcance general por parte de la Administración pública ha crecido casi en todos los rincones del planeta. Es una fórmula infalible para abusar del poder que la Constitución ha otorgado al Poder Ejecutivo.[68]

Para dicho autor, se ubican en esta categoría las siguientes normas jurídico administrativas: 1) Aclaración, 2) Acuerdo Administrativo, 3) Aviso de Consulta Pública, 4) Bando de Policía y Buen Gobierno, 5) Circular, 6) Decreto, 7) Disposiciones Administrativas de Observancia General (Disposiciones Administrativas de Observancia General, Directivas de información, Políticas, Bases y Lineamientos, Reglas de Carácter general), 8) Estatuto, 9) Instructivo, 10) Manual de Organización, 11) Miscelánea Fiscal, 12) Norma Mexicana, 13) Norma Oficial Mexicana, 14) Oficio, 15) Orden, 16) Plan de Desarrollo, 17) Resolución Administrativa, y 18) Tarifa[69].

Casarín, a su vez, elabora una clasificación más restringida de este tipo de normas al ubicar dentro de los actos ejecutivos de carácter reglamentario a: 1) Circulares, 2) Decretos, 3) Acuerdos, 4) Órdenes, 5) Reglas de Carácter General,

[68] López Olvera**,** Miguel Alejandro, *op. cit.,* nota 51, p. 251

[69] Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Thalía (coords.), *Elementos de técnica legislativa,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 52. En otra perspectiva, Pedroza, refiere que "Existen ***disposiciones especiales*** que de manera exclusiva conforman la administración pública; por ejemplo, las ***medidas de salubridad***, los ***acuerdos***, los ***manuales de organización***, los ***convenios de organización***, las ***circulares*** en materia tributaria, la propia ***negociación de tratados*** internacionales, etcétera. Los anteriores presentan ciertos inconvenientes, pero su uso ha ido en aumento. También podríamos incluir las ***resoluciones de los tribunales administrativos***; por ejemplo, el Fiscal de la Federación, el Contencioso Administrativo, el Agrario y las Juntas de Conciliación, ya que las mismas y por sus características como son la obligatoriedad, la heteronomía, la objetividad e imparcialidad, son también normas jurídicas expedidas por el Ejecutivo. Asimismo, la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación tiene facultad para crear ***jurisprudencia***."

6) Normas Oficiales Mexicanas, 7) Normas Mexicanas, y 8) Manuales de Organización.[70]

En la legislación general, se contemplan actos, que podemos considerar como emanadas del poder reglamentario, sin embargo en ningún caso se establece su jerarquía y ni preeminencia de uno sobre el otro, además de que no se incluyen todos los actos derivados de este poder.

El artículo 92 de la Constitución federal, por ejemplo, refiere otros actos propios del Presidente, además de los reglamentos, como lo son los ***decretos, acuerdos y órdenes*** a los cuales exige la firma del Secretario del ramo para su obediencia.

En este mismo sentido, el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, prevé que cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo formulará -no emitirá-, respecto de los asuntos de su competencia: los ***proyectos de leyes***, ***reglamentos***, ***decretos***, ***acuerdos***, y ***órdenes*** del Presidente de la República los cuales deberán estar firmados por estos mismos para su validez y observancia constitucional (artículo 13).

Por otro lado, los artículos 2 y 14 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo disponen que el juicio contencioso administrativo federal, procede entre otros, contra los ***actos administrativos, decretos, acuerdos y resoluciones de carácter general***, diversos a los Reglamentos.

La Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales en su artículo 3, fracciones II, III y VII, refiere que serán materia de publicación en el Diario Oficial de la Federación los: ***decretos, reglamentos, acuerdos y órdenes*** del Ejecutivo Federal que sean de interés general; ***acuerdos, circulares y órdenes*** de las Dependencias del Ejecutivo Federal, que sean de interés general;

[70] Casarín León, Manlio Fabio, *op. cit.*, nota 39, p.p. 97-108

y, aquellos ***actos o resoluciones*** que por propia importancia así lo determine el Presidente de la República.

En un acercamiento preliminar al tema objeto de la investigación, se advierte por ejemplo que la Ley del Servicio de Administración Tributaria en sus artículos 7, fracción XVI y 14, fracción III, atribuye a dicho órgano desconcentrado y a su Presidente, la facultad de emitir ***disposiciones de carácter general*** para el ejercicio eficaz de sus facultades, la aplicación de las leyes, tratados y disposiciones que con base en ellas se expidan; así como, la expedición de ***disposiciones administrativas*** necesarias para aplicar eficientemente la legislación fiscal y aduanera;

El artículo 22, fracción XIII del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, faculta a la Administración General Jurídica para elaborar, para aprobación superior, las ***disposiciones administrativas de carácter general*** que corresponda emitir al Servicio de Administración Tributaria para aplicar la legislación fiscal y aduanera.

Como se advierte, no existe uniformidad en cuanto a qué actos del Ejecutivo en general y de la Administración pública en particular son o contienen normas de carácter reglamentario, qué órganos pueden emitirlos y en qué situaciones se debe emitir bajo una u otra denominación, y es precisamente esta falta la que hace necesario replantear tanto la facultad reglamentaria como los actos pararreglamentarios que emiten día a día órganos del más distinto nivel para el cumplimiento de sus tareas específicas.

Desde nuestra perspectiva, los actos mencionados revisten un carácter pararreglamentario, pues si bien tienen los alcances y características del reglamento, no se encuentran reconocidos como tales y por ello operan de manera paralela a éste regulando o normado diferentes aspectos técnicos y

operativos en los que la Administración tiene injerencia, aunque en su esencia correspondan a auténticos reglamentos.

1.3.3 Diferencias entre los actos pararreglamentarios y el reglamento

Mientras que los ***reglamentos*** constituyen un conjunto de normas de carácter general para dar cumplimiento a las leyes; los ***decretos***[71] administrativos formalizan la expresión jurídica de la voluntad del Ejecutivo en ejercicio de sus funciones, sobre casos concretos de los negocios públicos; las ***órdenes*** constituyen mandamientos del superior que deben ser obedecidas, ejecutadas y cumplidas por los inferiores jerárquicos y los ***acuerdos***[72] administrativos constituyen decisiones del titular del Poder Ejecutivo Federal dirigidas a los órganos subordinados, cuyos efectos se producen dentro de la propia estructura interna, que no atañen a los particulares o a otros sujetos de derecho que no tengan carácter de funcionarios o trabajadores al servicio del Estado

[71] La Suprema Corte de Justicia, ha establecido que el decreto administrativo es la expresión jurídica de la voluntad del órgano ejecutivo, que dicta resoluciones en el ejercicio de sus funciones, sobre una especie particular de los negocios públicos y tiene su base constitucional en la fracción I del artículo 89, de acuerdo con el cual, el Presidente de la República tiene facultades para emitir decretos, que desde un punto de vista formal son actos administrativos porque emanan de un órgano de tal naturaleza, pero que desde el punto de vista material, son actos creadores de situaciones jurídicas abstractas, generales e impersonales y que vienen a ser una forma de proveer a la observancia de las leyes. Asimismo, sostiene que existen decretos que tienen efectos generales y abstractos, que formalmente tienen una naturaleza administrativa y materialmente legislativa, es decir, son actos regla, y por ende, para su impugnación se aplican las reglas del amparo contra leyes. Sin embargo, en nuestro sistema jurídico, se ha dado un mal uso del decreto, ya que ha sido dictado tanto con forma de acto administrativo como de reglamento, es decir lo mismo se emite con alcances particulares y concretos, que generales. Conforme al artículo 70 de la Constitución, el único órgano facultado para emitir decretos es el Poder Legislativo al disponer que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o de decreto; sin embargo, como es sabido se necesita la promulgación por parte del titular del Ejecutivo para que cause efectos jurídicos, quien lo hace con fundamento en el artículo 89, fracción 1, fundamento con el que de igual forma emite los denominados “decretos administrativos”.

[72] López Olvera, Miguel Alejandro, *op. cit.*, nota 51, p. 257. En la práctica, los acuerdos administrativos pueden ser expedidos por el Presidente de la República, en atención a lo previsto en la fracción I del artículo 89 constitucional, lo que le reviste de un carácter reglamentario, e incluso el 16, tercer párrafo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En cuanto a los ***Manuales de Organización***, su propósito es servir como instrumento de consulta y orientación a los servidores públicos de las dependencias de la Administración pública, así como a los particulares acerca de la estructura orgánica, atribuciones y funciones de dichas entidades[73]. Es un instrumento público, meramente informativo de las funciones y estructura de la dependencia y directivo de sus funciones, es unilateral y de carácter particular y obligatorio a los funcionarios y trabajadores de la dependencia en que se emita. Por su naturaleza, este tipo de norma jurídica no puede ser aplicado a los administrados directamente; su única función es informativa y orientadora. Tampoco puede otorgar competencias ni crear órganos dentro de la estructura de la dependencia que organiza.[74]

Respecto a su naturaleza jurídica, el Poder Judicial de la Federación ha sostenido que "…aun cuando los manuales citados no tienen la calidad de leyes o reglamentos, constituyen normas obligatorias y sirven de base para determinar causas de responsabilidad administrativa…"[75]; se trata de cuerpos normativos que contienen la información sobre las funciones y estructura orgánica de las unidades administrativas que las integran, los niveles jerárquicos, los sistemas de comunicación y coordinación, los grados de autoridad, de responsabilidad y la descripción de los puestos de los altos niveles de mando; es decir, determinan el funcionamiento específico de cada una de ellas para el cumplimiento de sus objetivos y finalidades. Asimismo, dichos manuales ***participan de la naturaleza jurídica de las reglas generales administrativas***, pues abarcan aspectos técnicos y operativos en materias específicas, su existencia obedece al acelerado crecimiento de la administración pública, y su fundamento legal es una cláusula

[73] Casarín León, Manlio Fabio, *op. cit.*, nota 39, p. 107.

[74] López Olvera, Miguel Alejandro, *op. cit.*, nota 51, p. 284.

[75] Tesis 2a./J. 249/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, enero de 2008, p. 515. SERVIDORES PÚBLICOS. Los manuales de organización, de procedimientos o de servicios al público, con base en los cuales se les imponen obligaciones y ante su incumplimiento puede fincárseles responsabilidad y sancionárseles, deben publicarse en el órgano oficial de difusión correspondiente.

habilitante, conforme a la cual el legislador ha dotado a ciertas autoridades de la atribución para emitir las disposiciones necesarias para el exacto cumplimiento de su función, de manera que en su ámbito de aplicación son actos administrativos internos que se expiden, dirigen y surten efectos al interior de las citadas dependencias y entidades.[76]

Desde nuestra perspectiva, este tipo de instrumentos constituyen un desglose cuando no transcripción de lo previsto en el reglamento interior, como puede advertirse en el Manual de Organización General del Servicio de Administración Tributaria[77].

Por otro lado, las **Normas Mexicanas,** son aquellas elaboradas por un organismo nacional de normalización, o la Secretaría de Economía en términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (artículos 3 fracción X, 51-A y 51-B). Estas normas prevén para un uso común y repetido, reglas, especificaciones, atributos, métodos de prueba, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado.

Su observancia no es de carácter obligatorio salvo cuando los particulares manifiesten que sus productos, procesos o servicios son conformes con las mismas; cuando en una norma oficial mexicana, se requiera la observancia de una norma mexicana para fines determinados y respecto de los bienes o servicios que adquieran, arrienden o contraten las dependencias o entidades de la Administración pública federal, cuando éstas sean aplicables y en forma supletoria a las normas oficiales mexicanas.

---

[76] Tesis I.4o.A.630 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, marzo de 2008, p. 1781. MANUALES DE ORGANIZACIÓN, DE PROCEDIMIENTOS Y DE SERVICIOS AL PÚBLICO DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. SU CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA.

[77] Diario Oficial de la Federación, jueves 29 de enero de 2009.

A diferencia de las anteriores, las **Normas Oficiales Mexicanas** son regulaciones técnicas de observancia obligatoria expedidas por las dependencias competentes, conforme a las finalidades establecidas en el artículo 40 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, que establece reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación;

Este tipo de normas tiene su fundamento en las Leyes Federales sobre Metrología y Normalización (artículos 40 al 51) y de Protección al Consumidor (artículo 19) ordenamientos que establecen el procedimiento y las materias sobre las cuales la Secretaría de Economía puede promover el desarrollo de estas normas.

1.3.4 Actos pararreglamentarios con incidencia en la actividad aduanera

Si bien los actos descritos en el apartado anterior tienen incidencia en la actividad aduanera, los abordados en el presente apartado dan las directrices para que ésta se desarrolle:

a) Manual de Operación Aduanera

Instrumento normativo interno mediante el cual la Administración General de Aduanas en ejecución de la facultad prevista en el artículo 11, fracción XV, que prevé:

"Artículo 11.- Compete a la Administración General de Aduanas:

…

XV.- **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."

Dicho Manual, establece los procedimientos operativos que aplican las aduanas en materia de: Trámites, registro y control de usuarios que actúan ante la aduana (Primera unidad), Actuaciones previas al despacho de mercancía (Segunda unidad), Despacho aduanero (Tercera unidad), Tránsito y depósito fiscal de mercancía (Cuarta unidad), Reconocimiento aduanero (Quinta unidad), Segundo reconocimiento (Sexta unidad), Inspección y vigilancia permanente (Séptima unidad) y Procedimientos legales (Octava unidad).[78]

Sus "Normas y/o Políticas", establecen los requisitos, plazos, procedimientos y formalidades que deberán observar "de manera obligatoria" tanto la autoridad aduanera como quienes intervienen en las operaciones de comercio exterior, independientemente de su carácter (autoridad, usuario o tercero relacionado).

En este sentido es que se ha incluido el manual en este apartado ya que en muchos de los casos se establecen obligaciones al particular detallando el contenido de algún precepto de la Ley Aduanera, de su reglamento, o bien de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.

De esta forma es que su aplicación no sólo impacta en la actividad que realiza la autoridad, sino también en los particulares. Sobre este aspecto se abundará en el capítulo 3 de la presente investigación.

Por lo que hace a los servidores públicos su observancia y aplicación tiene carácter obligatorio, pues conforme al artículo 6 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, la normatividad interna de aplicación obligatoria para los servidores públicos de dicho órgano desconcentrado la integran: los **manuales de** procedimientos, de **operación**, de organización general

[78] *http://www.claa.org.mx/F_Solicitudes/MOA_20090302/Primera%20Unidad.htm*

y específicos, los de servicios al público, las ***disposiciones jurídicas*** o instrucciones que emitan las unidades administrativas competentes.

Asimismo, el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prevé que los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados.

b) Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior[79]

[79] Entre otras, las siguientes tesis jurisprudencial y aislada, respectivamente, establecen los alcances y límites de las Reglas de carácter general: Tesis 2a./J. 107/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, septiembre de 2004, p. 109. COMERCIO EXTERIOR. LAS REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS EN ESA MATERIA PUEDEN REGULAR OBLIGACIONES DE LOS GOBERNADOS, SIEMPRE Y CUANDO RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY Y RESERVA REGLAMENTARIA, Y SE APEGUEN AL CONTEXTO LEGAL Y REGLAMENTARIO QUE RIGE SU EMISIÓN. Las referidas reglas generales las emite el Presidente del Servicio de Administración Tributaria con base en los artículos 14, fracción III, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 33, fracción I, inciso g), del Código Fiscal de la Federación, los que a su vez se sustentan en los diversos 73, fracción XXX y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que no existe impedimento constitucional para que mediante esas reglas se regulen determinadas obligaciones de los gobernados, siempre y cuando no incidan en una materia sujeta a reserva de ley y no rebasen el contexto legal y reglamentario que rige su emisión, aunado a que aquéllas no se rigen por lo previsto en los artículos 33, penúltimo párrafo y 35 del Código Fiscal de la Federación, ya que éstos se refieren a los criterios internos que deben seguirse en la aplicación de las normas que inciden en el ámbito fiscal, bien sea una ley, un reglamento o una regla general administrativa, por lo que por su propia naturaleza no pueden generar obligación alguna a los gobernados sino, en todo caso, ser ilustrativos sobre el alcance de alguna disposición de observancia general, y de publicarse en el Diario Oficial de la Federación, otorgar derechos a los contribuyentes, a diferencia de las citadas reglas generales, que son de cumplimiento obligatorio para los gobernados, sin menoscabo de que alguna de ellas, en virtud de sentencia dictada en algún medio de defensa jurisdiccional establecido por el orden jurídico nacional, pueda perder sus efectos total o parcialmente, por no respetar los mencionados principios que rigen su emisión.

Tesis P. XV/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, abril de 2002, p. 6. REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS EXPEDIDAS POR LOS SECRETARIOS DE ESTADO EN USO DE UNA FACULTAD AUTORIZADA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN. DIFERENCIAS CON LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ÓRDENES DICTADAS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. De lo dispuesto en el artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la facultad del presidente de la República para emitir reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes, refrendados por el secretario de Estado o jefe del departamento administrativo a que el asunto corresponda, se infiere que tienen un contenido específico que los diferencia de las reglas generales administrativas, pues estas últimas son cuerpos normativos sobre aspectos técnicos y operativos para materias específicas, cuya existencia obedece a los constantes avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la administración pública; mientras que los reglamentos constituyen un conjunto de normas de carácter general para dar cumplimiento a las leyes; los decretos administrativos formalizan la expresión jurídica de la voluntad del Ejecutivo en ejercicio de sus funciones, sobre casos concretos de los negocios públicos; las órdenes constituyen mandamientos del superior que deben ser

Su finalidad, según lo prevé el artículo 33, fracción I, inciso g) del Código Fiscal de la Federación, facilitar el conocimiento a los contribuyentes de las resoluciones dictadas por las autoridades fiscales.

López Olvera, refiere que se trata de normas que establecen conductas obligatorias, o la forma en que deberán conducirse los funcionarios de la Administración pública y de los administrados. Son cuerpos normativos sobre aspectos técnicos y operativos para alguna materia en especial, que no son de índole legislativa ni reglamentaria.

En nuestra perspectiva, estas normas de aplicación general expedidas por la Administración pública para regular determinados aspectos de su competencia, tienen las características de una ley son abstractas, unilaterales en su formación y bilaterales porque generan deberes para la Administración y los particulares.

Su emisión se fundamenta en los artículos 16 y 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal –*delegación de facultades y competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*-; 1º y 144 de la Ley Aduanera –*leyes y ordenamientos aplicables que regulan la entrada y salida de mercancías del o al territorio nacional y facultades de la Secretaría en la materia*-; 33, fracción I, inciso g) del Código Fiscal de la Federación –*publicación anual de las resoluciones dictadas por las autoridades fiscales que establezcan disposiciones de carácter general*-; 14, fracción III de la Ley del Servicio de Administración Tributaria –*Expedir* ***disposiciones administrativas*** *necesarias para aplicar eficientemente la legislación fiscal y aduanera*- y 3º fracción XX del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria –*facultad para emitir* ***lineamientos para la***

---

obedecidas, ejecutadas y cumplidas por los inferiores jerárquicos y los acuerdos administrativos constituyen decisiones del titular del Poder Ejecutivo Federal dirigidas a los órganos subordinados, cuyos efectos se producen dentro de la propia estructura interna, que no atañen a los particulares o a otros sujetos de derecho que no tengan carácter de funcionarios o trabajadores al servicio del Estado.

integración y funcionamiento del Comité de *Impuestos Internos y del de* ***Aduanas y Comercio Exterior***-.

Como se advierte, el fundamento se restringe a las atribuciones que son conferidas a los funcionarios de la Administración pública (artículo 14 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, fracción III); pero no tienen bases constitucionales ni en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal pues los artículos 16 y 31 de esta Ley en los que se sustenta hacen alusión a la competencia de los secretarios de Estado y la delegación de facultades, y en ninguno de ellos se prevé la emisión de reglas de carácter general de manera expresa.

Por supuesto, es en la Constitución en donde debiera fundamentarse su existencia y emisión, dado que la actuación de los poderes públicos debe estar sujeta a esta, sin embargo al no existir disposición alguna que faculte a los Secretarios de Estado y, mucho menos a los órganos desconcentrados de la Administración pública son las leyes cuando no los reglamentos internos, las que facultan a los servidores públicos para que expidan este tipo de normas.

Para algunos autores, tres son las razones que dan origen a las reglas de carácter general, primero expedir las reglamentaciones a las leyes tan rápido como los hechos lo requieran “dinámica del comercio exterior”; segundo, la necesidad de que los particulares conozcan la diversidad de resoluciones de carácter general a través de publicarlas en el Diario Oficial de la Federación y, por último que cuando éstas cambien se publiquen por el mismo medio.

En cuanto a la interpretación el Poder Judicial, podemos comentar que los criterios vertidos en la materia han favorecido y validado la creación de este tipo de normas al sostener que no existe impedimento constitucional para que mediante estas se regulen determinadas obligaciones de los gobernados, siempre y cuando no

incidan en una materia sujeta a reserva de ley y no rebasen el contexto legal y reglamentario que rige su emisión.

Para la Corte, la emisión de estas reglas no contraviene lo previsto en los artículos 89, fracción I y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que con exclusión de las facultades conferidas al Presidente de la República en los mismos, el Congreso de la Unión puede expedir leyes donde autorice a los secretarios de Estado para dictar reglas técnico-operativas dentro del ámbito de su competencia; esto es, mientras el mencionado órgano legislativo no interfiera en la formación de los decretos, reglamentos, acuerdos u órdenes, que corresponde al titular del Poder Ejecutivo, puede otorgar directamente a las Secretarías de Estado la atribución de emitir reglas operativas de observancia general dentro del campo de una ley específica.

En cuanto, a lo dispuesto en el artículo 92 de la Constitución, donde se establece la facultad del Presidente para emitir reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes, refrendados por el secretario de Estado a que el asunto corresponda, infiere que tienen un contenido específico que los diferencia de las Reglas Generales Administrativas, pues estas últimas son cuerpos normativos sobre aspectos técnicos y operativos para materias específicas, cuya existencia obedece a los constantes avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la Administración pública; mientras que los **Reglamentos** constituyen un conjunto de normas de carácter general para dar cumplimiento a las leyes.

Bajo estos criterios, se refuerza la idea en el Poder Judicial en el sentido de que se asigna directamente a un órgano de la Administración pública federal, una tarea operativa para facilitar la aplicación de una ley específica dentro de su campo de acción y, ello se justifica en la medida en que el Poder Legislativo no suele ocuparse de esos detalles técnico-operativos que surgen en el funcionamiento de la Administración pública.

Desde nuestro particular punto de vista, los argumentos vertidos en los criterios expuestos no justifican la existencia de las multicitadas reglas porque esta práctica rompe con la uniformidad que corresponde al Estado de derecho, ya que da lugar a la existencia de un gran número de disposiciones legislativas desde el punto de vista material, que formalmente no provienen del Congreso de la Unión ni están consignadas dentro del artículo 133 de la Constitución y que por lo tanto, no tienen cabida dentro del orden jurídico mexicano.

Desafortunadamente, el Poder Judicial ha validado los actos del Ejecutivo sin entrar en un análisis de fondo, de tal forma que al respaldar que las autoridades administrativas expidan este tipo de normas, está delegando funciones legislativas o reglamentarias creadoras de derecho en órganos a los que la Constitución no les reconoce dicha facultad.

Lo procedente sería formalizar la existencia de estas normas a través de la vía constitucional y de cualquier otro acto que tenga efectos de carácter general, independientemente de la denominación, que expida el Presidente y los órganos que integran la Administración pública federal.

Pues no es el órgano legislativo el que interfiere en la formulación de decretos, acuerdos u órdenes sino los Secretarios de Estado, como lo refiere el criterio de la Corte, sino el Ejecutivo y la Administración Pública en su conjunto quienes van más allá al expedir disposiciones de carácter general, ya que su competencia no es legislar sino ejecutar las leyes; ejercer las facultades regladas que les asignan la Constitución, las leyes y los reglamentos. De ahí que la discrecionalidad en la que puede moverse el emisor de estar reglas es tan amplia que podría, y de hecho así lo hace, establecer nuevas normas de aplicación general en perjuicio de los administrados.

Es por ello, que se sostiene que la regla general no tiene cabida en el sistema jurídico mexicano, pues atenta contra el principio de división de poderes al ejercer los Secretarios de Estado y titulares de órganos desconcentrados la facultad

legislativa otorgada originalmente al Congreso de la Unión y por excepción al titular del Ejecutivo.

Constitucionalmente no se pueden vincular con ningún precepto y legislativamente son contradictorias, pues son normas que no detallan ni pormenorizan la ley sino que regulan paralelamente una materia específica y van más allá de lo previsto en la Ley Aduanera y su reglamento, por lo que se pueden calificar de verdaderas leyes.

Además, la problemática en la operación es tal que puede advertirse una sustitución de la ley por las reglas, y ello se advierte en la cada vez mayor remisión de la ley hacia las reglas, no a su reglamento, y de éstas al detalle de la Ley Aduanera y de su reglamento, instrumentos que para algunos sectores han quedado desfasados y resultan obsoletos en la práctica aduanera, como se expondrá en el capítulo 3 de la presente investigación.

Por otro lado, el carácter reglamentario de estos actos se pone en duda porque ellos no pueden crear normas nuevas, así sean a detalle o por ser aspectos técnicos de los que el Legislativo no puede ocuparse. Invariablemente las reglas deben ajustarse a lo previsto en la Ley Aduanera y su reglamento y en la mayoría de las ocasiones ello no es así.

c) Circulares

Las circulares, han sido definidas como aquellos actos administrativos de orden interno, mediante las cuales se transmiten orientaciones, aclaraciones, información o interpretación legal o reglamentaria del funcionario jerárquicamente superior a sus subordinados, en relación con las conductas a seguir en ciertas funciones o servicios.

En la práctica administrativa son denominadas de muy diversa forma los mismo se emplea circular, oficio circular, y para nuestro caso circular normativa.

Para algunos autores las circulares no deben considerarse fuentes del derecho, sino instrumentos útiles y convenientes para ***interpretar*** la ley, que constituyen ayudas intelectuales para fijar el contenido de las fuentes. En este supuesto, refieren, se encuentran la jurisprudencia, la doctrina y las circulares administrativas.[80]

El Poder Judicial de la Federación[81], ha establecido que las circulares se caracterizan por los siguientes elementos:

1. Excluye lo que ***no*** deben considerarse: ***No son reglamentos gubernativos o de policía,*** porque éstos contienen disposiciones de observancia general que obligan a los particulares en sus relaciones con el poder público.
2. ***Son expedidas por los superiores jerárquicos en la esfera administrativa para dar instrucciones a los inferiores sobre el régimen interior de las oficinas, o sobre su funcionamiento con relación al público, o para aclarar la inteligencia de disposiciones legales existentes,*** este último aspecto es el que aborda la investigación y en la

[80] Bravo Arteaga, Juan Rafael, *Nociones fundamentales de derecho tributario*, Bogotá, Legis, 2000, p. 122.

[81] *Semanario Judicial de la Federación 139-144*, Tercera Parte, Séptima época, página 195. CIRCULARES**.** Las circulares **no tienen el carácter de reglamentos** gubernativos o de policía, pues en tanto que éstos contienen disposiciones de observancia general que obligan a los particulares en sus relaciones con el poder público, **las circulares, por su propia naturaleza, son expedidas por los superiores jerárquicos en la esfera administrativa dando instrucciones a los inferiores sobre el régimen interior de las oficinas, o sobre su funcionamiento con relación al público, o para aclarar a los inferiores la inteligencia de disposiciones legales ya existentes**; **pero no para establecer derechos o imponer restricciones al ejercicio de ellos**. **Aun en el caso de que una circular tuviera el carácter de disposición reglamentaria gubernativa, para que adquiriese fuerza debería ser puesta en vigor mediante su publicación en el Diario Oficial**, puesto que las leyes y reglamentos solo pueden obligar cuando son debidamente expedidos, publicados y promulgados. También podría aceptarse que el contexto de una circular obligara a determinado individuo, si le ha sido notificada personalmente; pero si tal circunstancia no se acredita por la autoridad responsable, los actos que se funden en la aplicación de una circular resultan atentatorios.

que se considera un exceso para la autoridad administrativa, pues prácticamente se deja al poder administrativo la verdadera y completa, a veces confusa legislación, trastocando en interpretación o aplicación, la ley manifestada formalmente.

3. ***No pueden establecer derechos o imponer restricciones sobre su ejercicio.***
4. ***Para adquirir fuerza debe publicarse en el Diario Oficial, o bien, notificarla personalmente al individuo,*** vincula la publicación de la circular con la producción de efectos jurídicos aunque para algunos doctrinarios la publicación afecta la existencia de la norma.

Su diferencia con las Reglas de carácter General en Materia de Comercio Exterior, estriba en que aquéllas tienen 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; en cambio las segundas, 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.[82]

---

[82] Tesis V.2o. J/50, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XII,* diciembre de 2000, p. 1244. MISCELÁNEA FISCAL Y CIRCULARES QUE ESTABLECEN CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN DE DISPOSICIONES FISCALES, SUS DIFERENCIAS. De conformidad con el artículo 33, fracción I, 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

1.4 Problemática actual del ejercicio de la facultad reglamentaria en la perspectiva de la teoría de la división de poderes y de la emisión de actos pararreglamentarios

En el derecho administrativo contemporáneo existe un creciente predominio de los reglamentos en el conjunto del orden jurídico normativo, no obstante que se considera este hecho incontrovertible como algo anómalo, tal vez hasta vergonzoso, por ello han venido intentando reducir la figura del reglamento a la ejecución de las leyes, cuando la realidad de nuestro derecho positivo ha desbordado desde hace tiempo este papel, se le ha empleado para lograr la adecuación de las leyes en detalle y hasta para reformarlas, así como para estatuir muchas cuestiones económicas.[83]

La doctrina, de forma generalizada, ha seguido estudiando la figura del reglamento como una institución unitaria, olvidando que bajo esta categoría se incluyen normas diversas desde el punto de vista del sujeto, la forma, la posición ordinamental, la eficacia o la finalidad perseguida.[84]

A partir de esta constatación, esto es, que la figura dogmática del reglamento ha dejado de tener un contenido unitario, es como se vislumbran algunas de las problemáticas que caracterizan su ejercicio en la actualidad.

---

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.

[83] Valls Hernández, Sergio Armando, *Facultad reglamentaria*, México, SCJN, 2001, p. 12 y 13.

[84] Tornos Mas, Joaquín, "La potestad normativa de las autoridades administrativas independientes. El caso del Consell audiovisual de Catalunya", *Derecho Privado y Constitución,* núm. 17, enero-diciembre de 2003, p. 480. *http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/7/DPC_017_479.pdf*

1.4.1 Ampliación del contenido de las normas emitidas por el Poder Ejecutivo

La interpretación jurisprudencial realizada por el Poder Judicial Federal, ha reconocido caracteres a la actividad reglamentaria del Ejecutivo que tradicionalmente le eran negados, esta reinterpretación en cuanto a los alcances de la potestad normativa ha derivado en una validación, incluso, hacia órganos de menor jerarquía con contenidos de carácter legal.

Algunos argumentos relevantes que amplían el contenido de la facultad reglamentaria son los relativos a establecer que:

1. La ***norma legal***, comprende disposiciones que no provienen de un órgano legislativo, se borra la distinción entre disposición "material y formalmente" legislativa, establecida en tesis anteriores. Aquí toda disposición general y abstracta es una disposición legal.
2. Las disposiciones de un reglamento son fuente de la competencia de una autoridad administrativa que incide directamente en derechos otorgados por la Constitución a los individuos.
3. El poder ejecutivo crea su propia competencia y se **"autojustifica"** en su accionar, que interfiere directamente con garantías individuales.
4. Utiliza el mismo término **"normas legales"** para referirse a las que emite el órgano Legislativo y a las emitidas por el Presidente de la República.

En nuestra opinión, se debe armonizar esta práctica de carácter administrativo con las reformas estructurales de la economía nacional y la inmersión de México en la globalización, y replantear desde la perspectiva de la doctrina y la legislación el tratamiento de la facultad reglamentaria y actos pararreglamentarios.

Un reglamento interior no debería ser fuente de modificaciones al estatus jurídico de los individuos que modifiquen su esfera jurídica, y mucho menos a través de

esta facultarse a los órganos de la Administración para “normar”, como en el caso de nuestro estudio, la operación de las Aduanas.

El Congreso, a través de una Ley que emite y en ejercicio de tales facultades, puede atribuir competencia normativa a una autoridad administrativa y generar un procedimiento específico[85], y no la autoridad administrativa a través de la emisión de su reglamento interior[86].

---

[85] Tesis 2a. CXVIII/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, t. XIV, agosto de 2001, p. 216. CUOTAS COMPENSATORIAS. EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE FACULTADES IMPLÍCITAS EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 73, FRACCIONES X Y XXX, Y 131 CONSTITUCIONALES, PARA OTORGAR A UNA DEPENDENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL LAS ATRIBUCIONES QUE LE PERMITAN DESARROLLAR EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN DE PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL Y ESTABLECER, EN SU CASO, AQUÉLLAS. De la interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 73, fracción X y 131, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que el Congreso de la Unión está facultado expresamente para emitir actos formalmente legislativos que regulen la importación y exportación de mercancías, pudiendo incluso restringir o prohibir tales operaciones comerciales respecto de determinados productos, así como reglamentar en el interior de la República la circulación de toda clase de efectos. En tal virtud, si constituye una facultad necesaria para ejercer esas atribuciones expresas, tanto crear diversos mecanismos que permitan controlar el comercio exterior, como establecer y facultar a determinadas autoridades administrativas para llevar a cabo su desarrollo, es inconcuso que el referido órgano legislativo tiene implícitamente, al tenor de lo previsto en el artículo 73, fracción XXX, de la propia Norma Fundamental, las atribuciones constitucionales necesarias para dotar, mediante una ley, al titular de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (actual Secretaría de Economía), de las **facultades materialmente** jurisdiccionales y **legislativas** necesarias para desarrollar un procedimiento de investigación de prácticas desleales de comercio internacional y, en su caso, establecer las prestaciones patrimoniales de carácter público denominadas cuotas compensatorias.

[86] Tesis 2a. XV/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, marzo de 2002, p. 431. ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS FEDERALES. EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE FACULTADES IMPLÍCITAS PARA DOTARLOS DE ATRIBUCIONES QUE LES PERMITAN EMITIR ACTOS DE AUTORIDAD. En términos de lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión está facultado expresamente para definir los términos conforme a los cuales las atribuciones de la administración pública federal se distribuirán entre la administración centralizada y la paraestatal, así como para sentar las bases generales de creación de las entidades paraestatales; de ahí que, al tenor de lo establecido en el diverso numeral 73, fracción XXX, de la propia Constitución Federal, para hacer efectivas tales potestades legislativas y cumplir con los fines de la descentralización de la administración pública federal, el mencionado órgano legislativo cuenta con facultades implícitas para conferir a los organismos descentralizados atribuciones que les permitan emitir auténticos actos de autoridad que válidamente modifiquen unilateralmente la esfera jurídica de los gobernados, pues de lo contrario no se haría efectiva la facultad conferida expresamente al legislador y se obstaculizaría el objetivo que persiguió el Poder Revisor al establecer la descentralización de actividades propias de la administración centralizada y, por ende, se impediría a los referidos organismos ejercer a cabalidad sus atribuciones, las que en todo caso persiguen el bien común.

Sin embargo existen tesis emitidas por el Poder Judicial Federal, que marcan la tendencia a constitucionalizar las prácticas del Poder Ejecutivo y del Legislativo, contrarias al rígido sistema competencial dispuesto por el Constituyente, que hasta la reforma de 1994 o eran explícitamente consideradas contrarias a la Constitución, o se podía predicar de ellas, con base en los criterios establecidos, esa contrariedad.[87]

Se trata de validar constitucionalmente el otorgamiento por parte del Congreso a las entidades administrativas (centralizadas y paraestatales) de facultades normativas de las que, conforme al sistema constitucional de distribución de funciones y atribución de facultades, carecen[88].

---

[87] Tesis P./J. 78/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* XXX, Novena Época, julio de 2009, p. 1540. DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA. El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en un solo individuo o corporación. Sin embargo, ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte que la división funcional de atribuciones que establece dicho numeral no opera de manera rígida, sino flexible, ya que el reparto de funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una separación absoluta y determinante, sino por el contrario, entre ellos se debe presentar una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado. Como se advierte, en nuestro país la división funcional de atribuciones no opera de manera tajante y rígida identificada con los órganos que las ejercen, sino que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, mediante un régimen de cooperación y coordinación que funcionan como medios de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público, garantizando así la unidad del Estado y asegurando el establecimiento y la preservación del estado de derecho. Por su parte, el artículo 133 de la Constitución Federal consagra el principio de supremacía, que impone su jerarquía normativa a la que deben sujetarse todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones, por lo que, el hecho de que la división de poderes opere de manera flexible sólo significa que entre ellos existe una colaboración y coordinación en los términos establecidos, pero no los faculta para arrogarse facultades que corresponden a otro poder, sino solamente aquellos que la propia Constitución les asigna. De este modo, para que un órgano ejerza ciertas funciones es necesario que expresamente así lo disponga la Constitución Federal o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efectos de la propia Constitución, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia.

[88] Tesis I.4o.A.560 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* XXV, Novena Época, mayo de 2007, p. 2219. SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. EL ARTÍCULO 7o.,

Desde esta óptica, no parece claro cómo la actividad normalizadora de la Administración pública federal pueda ser compatible con la competencia económica, la seguridad jurídica, la desregulación, la transparencia y la eficiencia del mercado.

Aunque desde la perspectiva del Poder Judicial esto no sea así, ya que ha establecido que: "si al realizarse la división de poderes el Constituyente en ninguna disposición reservó al Poder Legislativo la emisión de la totalidad de los actos materialmente legislativos…no existe sustento alguno para sostener que se transgrede el principio en comento (de División de Poderes) por el hecho de que en un acto formalmente legislativo se confiera a una autoridad administrativa o judicial, la facultad de emitir disposiciones de observancia general…". Asimismo, en 2002 se confirmó la delegación de la facultad normativa al sostenerse que "no existe precepto constitucional alguno que impida al Congreso de la Unión otorgar a una dependencia administrativa la atribución para expedir reglas generales administrativas".[89]

FRACCIÓN XVIII, DE LA LEY QUE LO REGULA, AL CONFERIRLE ATRIBUCIONES NO ESTABLECIDAS EXPRESAMENTE EN LA LEY, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. Al establecer el precepto citado que el Servicio de Administración Tributaria tendrá, entre otras atribuciones "Las demás que sean necesarias para llevar a cabo las previstas en esta ley, su reglamento interior y demás disposiciones jurídicas aplicables." -que constituye lo que se ha denominado cláusula habilitante-, no viola el principio de división de poderes contenido en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prohíbe reunir en una sola persona o corporación dos o más de los Poderes de la Federación, en razón de que el hecho de que el legislador confiera a ese órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público atribuciones que no se encuentran establecidas expresamente en la ley, no significa que le permita emitir disposiciones generales de carácter obligatorio, sino que, atendiendo a la naturaleza dinámica y cambiante de los problemas que enfrenta la administración pública, se pueden ampliar sus facultades para regular una materia concreta y específica con celeridad, aprovechando la información y experiencia adquiridas, de modo que tal ***habilitación normativa delegada*** no implica una autorización para establecer atribuciones de manera arbitraria, puesto que éstas deben corresponder a los principios, bases y lineamientos consignados en la ley para el despliegue de sus funciones, además de ser apropiadas para afrontar con diligencia las situaciones emergentes no previstas en la legislación que deben ser controladas por los órganos administrativos.

[89] Tesis 2a./J. 143/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, diciembre de 2002, p. 239. DIVISIÓN DE PODERES. LA FACULTAD CONFERIDA EN UNA LEY A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA EMITIR DISPOSICIONES DE OBSERVANCIA GENERAL, NO CONLLEVA UNA VIOLACIÓN A ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. De la interpretación histórica, causal y teleológica de lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que con el establecimiento del principio de división de poderes se buscó, por un lado, dividir el ejercicio del poder y el desarrollo de las

Como se advierte, no se trata de errores de apreciación jurídica sino de de interpretaciones que afectan la esfera jurídica del particular, y que desvirtúan el principio de legalidad al colocar al ciudadano en un estado de incertidumbre jurídica porque lo sujeta al criterio discrecional de la Administración pública.

Ello es posible, porque mediante los criterios jurisprudenciales se permite al Poder Legislativo delegar la facultad normativa (facultad reglamentaria) con lo que se amplían las facultades de otros órganos de autoridad, como es el caso del Servicio de Administración Tributaria, y de manera específica de la Administración General de Aduanas a través de la Administración Central de Regulación Aduanera.

Para algunos, dos son los factores principales que han favorecido el cambio de línea argumentativa en el Poder Judicial de la Federación en los últimos años, y que han favorecido la potenciación normativa del Poder Ejecutivo y, los órganos de la Administración pública en detrimento del Legislativo, el primero: la reforma constitucional de 1994 que modificó la estructura de la Suprema Corte y le otorgó facultades de control constitucional, el segundo: la apertura económica, ya que es

---

facultades estatales entre diversos órganos o entes que constitucionalmente se encuentran en un mismo nivel, con el fin de lograr los contrapesos necesarios que permitan un equilibrio de fuerzas y un control recíproco; y, por otro, atribuir a los respectivos órganos, especialmente a los que encarnan el Poder Legislativo y el Poder Judicial, la potestad necesaria para emitir, respectivamente, los actos materialmente legislativos y jurisdiccionales de mayor jerarquía en el orden jurídico nacional, de donde se sigue que la prohibición contenida en el referido numeral, relativa a que el Poder Legislativo no puede depositarse en un individuo, conlleva que en ningún caso, salvo lo previsto en los artículos 29 y 131 de la propia Norma Fundamental, un órgano del Estado diverso al Congreso de la Unión o a las Legislaturas Locales, podrá ejercer las atribuciones que constitucionalmente les son reservadas a éstos, es decir, la emisión de los actos formalmente legislativos, por ser constitucionalmente la fuente primordial de regulación respecto de las materias que tienen una especial trascendencia a la esfera jurídica de los gobernados, deben aprobarse generalmente por el órgano de representación popular. En tal virtud, si al realizarse la distribución de facultades entre los tres poderes, el Constituyente y el Poder Revisor de la Constitución no reservaron al Poder Legislativo la emisión de la totalidad de los actos de autoridad materialmente legislativos, y al Presidente de la República le otorgaron en la propia Constitución la facultad para emitir disposiciones de observancia general sujetas al principio de preferencia de la ley, con el fin de que tal potestad pudiera ejercerse sin necesidad de que el propio Legislativo le confiriera tal atribución, debe concluirse que no existe disposición constitucional alguna que impida al Congreso de la Unión otorgar a las autoridades que orgánicamente se ubican en los Poderes Ejecutivo o Judicial, la facultad necesaria para emitir disposiciones de observancia general sujetas al principio de preferencia o primacía de la ley, derivado de lo previsto en el artículo 72, inciso H), constitucional, lo que conlleva que la regulación contenida en estas normas de rango inferior, no puede derogar, limitar o excluir lo dispuesto en los actos formalmente legislativos, los que tienen una fuerza derogatoria y activa sobre aquéllas, pues pueden derogarlas o, por el contrario, elevarlas de rango convirtiéndolas en ley, prestándoles con ello su propia fuerza superior.

a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte cuando este cambio se advierte con mayor claridad[90], cuando se argumenta que la complejidad y urgencia de algunas decisiones económicas **rebasan** la capacidad de los órganos legislativos de representación democrática, lo que hace necesario delegar en el Ejecutivo la facultad de normar sobre determinados temas[91], de los cuales no suele ocuparse el Legislativo por sus "…detalles técnico-operativos que surgen en el funcionamiento de la Administración Pública", por lo que esta debe contar con las "atribuciones necesarias para dar agilidad, prontitud, firmeza y precisión a los actos de aplicación de la ley específica que expida el Congreso de la Unión", criterio que no sólo se aplica a la facultad reglamentaria, sino también a las reglas generales administrativas.

Pero, como refiere Blanco[92], ni los aspectos técnicos y operativos, ni el avance en la tecnología y el acelerado crecimiento de la Administración pública le dan al facultamiento dispuesto por el Congreso razón de constitucionalidad".

1.4.2 La delegación de facultades legislativas como incidencia hacia la discrecionalidad del Poder Ejecutivo federal

La delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo se da de manera constante en la actualidad, la Administración se vale de distintos instrumentos cada vez más independientes y autónomos del Poder Legislativo para realizar

[90] Acosta Romero, Miguel, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1993, pp. 16-19. Resulta incuestionable la importancia que tiene el estudio del poder de creación normativa que detenta la Administración pública, pues observamos que en la actualidad esta facultad ha sobrepasado en volumen y significación práctica, a las normas emanadas del órgano legislativo. Como lo refirieron algunos autores, en su momento, los cambios legislativos en nuestro sistema jurídico se han realizado posiblemente con mayor aceleración e partir de 1991 con motivo de la celebración del TLC. A partir de ahí no sólo se adecuaron las leyes, las fiscales lo hicieron en forma acelerada, sino que se manifestó un incremento de la facultad reglamentaria.

[91] La Ley Federal sobre Metrología y Normalización, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 01 de julio de 1992, faculta a la autoridad administrativa para emitir de Normas Oficiales Mexicanas.

[92] Blanco Fornieles, Víctor, *La normatividad administrativa en México. Una visión desde la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación,* México, Fontamara, 2006, p.158.

facultades legislativas, ya sea a través de la facultad reglamentaria consignada en el artículo 89 fracción I de la Constitución Política, o a través de las facultades extraordinarias para legislar concedidas al Ejecutivo federal[93].

La delegación de facultades legislativas otorgadas al Poder Ejecutivo federal, trae como consecuencia el aumento del poder normativo de la Administración[94], excepcionando de esta manera el sistema constitucional de distribución de competencias normativas que corresponden al Poder Legislativo, dando entrada a la facultad normativa de la Administración en materias que de otra forma le estarían vedadas.

Pero esta delegación de facultades no es limitada, puesto que la Administración no puede actuar arbitrariamente, el delegante es quien "…decide cuándo delegar, cómo delegar, a quién delegar, todo dentro de los límites que le haya podido fijar la norma general pertinente…"[95]

Un segundo efecto que pudiera darse, derivado de la delegación de facultades, es el de dotar a la norma delegada de un rango superior a su origen administrativo, el rango de ley, y ello en virtud de la propia y eficaz voluntad de la Ley delegante quien así lo determina, por ello la delegación de facultades legislativas debe tomar en consideración, el respeto al ordenamiento jurídico vigente, es decir, tiene que respetar los principios básicos como lo son el de supremacía de la ley y el de materias reservadas a la ley, toda vez que la ley precede jerárquicamente al

[93] El artículo 49 constitucional establece las dos excepciones al principio de separación de las funciones: la primera consiste en la posibilidad de que las facultades legislativas se depositen en el Ejecutivo con motivo de lo previsto por el artículo 29 constitucional [suspensión de garantías] y, otra términos del artículo 131, párrafo segundo [aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, crear otras; restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país], en ambos casos se utilizan términos difusos que hacen muy amplio el nivel de discrecional que podría aplicarse en su interpretación.

[94] García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón, *op. cit.*, nota 40, p. 252.

[95] *Idem*.

reglamento y no puede ser consiguientemente, derogada por éste, lo cual no es sino una consecuencia de la jerarquía previa de los órganos que respectivamente emanan de una y otra norma, pudiendo ocurrir peligrosamente y como una excepción que a propia ley establezca o bien una renuncia a su primacía, con la consiguiente llamada al Reglamento para que entre a innovar una regulación anterior formulada con rango de ley; o bien una apertura al reglamento de las materias inicialmente reservadas a la ley.

1.4.3 Dispersión de órganos de la Administración pública federal como titulares de la facultad reglamentaria

El Poder Ejecutivo tiene una intervención fundamental en la legislación a través de la facultad reglamentaria. En los últimos años esta facultad ha significado una gran fuente de ampliación de los poderes del Presidente de la República, ya que como conjunto de normas ágiles, se ha convertido en un instrumento normativo necesario, que se ha extendido en su regulación a órganos de rango inferior, como organismos públicos descentralizados y desconcentrados.[96]

Desde un punto de vista práctico, se sostiene que el Ejecutivo está en mejores condiciones para desarrollar y complementar en detalle las leyes para facilitar mejor su ejecución, ya que se encuentra en contacto más íntimo con el medio en el cual va a ser aplicada la ley.

Además, existiendo mayores facilidades para la modificación de los reglamentos, el uso de la facultad reglamentaria permite que la legislación se pueda ir adaptando oportunamente a las circunstancias cambiantes en que tiene que ser aplicada, adaptación que no sería posible si se dependiera del Poder Legislativo.

[96] Muro Ruíz, Eliseo, *Algunos elementos de técnica legislativa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 259.

Lejos de estos buenos deseos el reglamento es la fuente de más ilegalidad y arbitrariedad en el campo de la Administración pública; incluso, se dice que, en ninguna otra norma de derecho administrativo se consagra tanto la arbitrariedad y la contradicción, pues es en los actos individuales donde la administración despliega toda su arbitrariedad, sino en la redacción de largos y pesados reglamentos *pseudo* normas generales, que luego maliciosamente alega limitarse a cumplir, cuando ella misma los ha preparado y emitido.

El problema de la facultad reglamentaria es que está confinada a poderes de distinta clase y jerarquía.

1.4.4 Transgresión del principio de jerarquía normativa y distorsión del principio de división de poderes

La pararreglamentariedad deriva en una transgresión al principio de jerarquía normativa a través de la práctica constante de la remisión o reenvío legislativo.[97]

Esta dependencia normativa o reenvío externo se advierte de manera clara en la Ley Aduanera y su reglamento, respecto de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, lo que no sólo altera las reglas de jerarquía y competencia o de reserva de ley que rigen para la propia ley y para el resto del ordenamiento, sino que además, implica un despojo de las facultades de regulación normativa del Congreso de la Unión o una habilitación para que la Administración modifique subrepticiamente normas de rango legal.

Como refiere Carbonell, los reenvíos dentro de las leyes deben evitarse en lo posible, ya que “cuanto mejor se *sistematiza* el derecho menos necesidad hay de acudir a las remisiones”, éstas sólo deben emplearse de forma “subsidiaria”, es decir, sólo en aquellos casos en que sean indispensables para mejorar la

[97] Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Thalía (coords.), *op. cit.*, nota 69, p. 215.

simplificación del texto o cuando por la propia naturaleza de la materia que se regula sea imposible incluir en la ley todos los extremos de su objeto de regulación.

El problema que se advierte con la práctica pararreglamentaria es la tendencia del legislador a reenviar a normas *infralegislativas* no sólo para complementar las especificaciones técnicas de la ley, sino también para determinar e introducir los supuestos básicos de su objeto de regulación, con lo cual, de hecho, lo que se hace es aumentar las facultades normativas del Poder Ejecutivo y de la Administración pública[98].

Como indica Coderch, "Las remisiones economizan pero tecnifican y complican; refuerzan la sistemática del ordenamiento pero fragmentan la ley; descargan de detalles minuciosos o de cuestiones pasajeras a la norma pero disminuyen su contenido significativo directo; adaptan y unifican automáticamente regulaciones pero lo hacen al margen de una decisión concreta de sus autores. La remisión es un arma de doble filo".[99]

En cuanto al principio de división de poderes, se advierte en la práctica una distorsión de este principio[100], ya que el equilibrio proclamado en la Constitución dista mucho de ser real, pues es evidente la preeminencia del Ejecutivo respecto de los otros dos poderes. En primer lugar constituye el centro del poder político[101],

[98] Nava Negrete, Alfonso, "Tendencias actuales del derecho administrativo" en Soberanes, José Luis, (comp.), *Tendencias actuales del derecho,* 2ª ed., México, UNAM-Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 252. Como señala Alfonso Nava Negrete, "...la legislación administrativa, y en forma urgente la legislación fiscal, demandan una codificación que acoja textos redactados en forma sencilla, clara, precisa, congruente, que evite reenvíos a otras leyes o a 'leyes de la materia'; una codificación que conserve su poder jerárquico en el legislador y no en el Ejecutivo, que el Estado de derecho, administrativo y fiscal tenga su base en la ley y no en disposiciones ejecutivas o pararreglamentarias".

[99] Citado en Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Thalía (coords.), *op. cit.*, nota 69, p. 217.

[100] Gordillo, Agustín, *op. cit.*, nota 17, p. 71.

[101] Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1991, p. 64.

en segundo, ha ampliado su función como colegislador a través de la facultad reglamentaria y, en ciertos casos se ha convertido en legislador autónomo, lo que evidentemente ha ampliado su poder[102].

Para algunos, esta situación no es nociva en sí misma, pues el reglamento como conjunto de normas más ágiles que la ley, hoy en día se ha convertido en un instrumento normativo necesario. [103]

En nuestra opinión, ello no resulta válido si se advierte que el ámbito de la potestad reglamentaria ha sido rebasado principalmente por el crecimiento exponencial de la producción reglamentaria normativa, la extensión de la titularidad de la facultad reglamentaria a órganos de rango inferior y extralimitación a la ejecución de las leyes.

De ahí que algunos autores sostengan que en México no se puede hablar de una división de poderes, sino de una multiplicación y suma de poderes a favor del Ejecutivo, derivado precisamente de esta "potenciación" del Ejecutivo.[104]

La adaptación a cambios sociales y políticos que se producen en el desarrollo histórico de cada Estado, no implica desnaturalizar el sentido de dicho principio, y es precisamente esta la problemática que se aprecia en la interpretación del principio de división de poderes en nuestro país, ya que su sentido ha sido modificado de manera tal que se advierte una flexibilidad en su exégesis, sobre todo porque ha favorecido al Poder Ejecutivo Federal en detrimento del Legislativo al facilitar su autoregulación mediante la creación de normas que sin ser reglamentos tienen sus características e impactan en la esfera jurídica del gobernado.

---

[102] Fix-Zamudio, Héctor y Valencia, Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 37, p. 734.

[103] Valls, Hernández, Sergio Armando, *op. cit.*, nota 83, p. 14.

[104] López Olvera, Miguel Alejandro, *op. cit.*, nota 51, p. 23.

CAPÍTULO II
ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA ADUANERO MEXICANO: IMPORTANCIA DE LA ADUANA EN EL CONTEXTO GLOBALIZADOR DEL COMERCIO INTERNACIONAL

En el presente capítulo se expone la actividad aduanera del Estado mexicano y la importancia de esta institución en el contexto internacional, para tal efecto se abordará la estructura, funcionamiento y marco jurídico que regula la actividad aduanera en México, las funciones que realiza la aduana mexicana y el papel de ésta en el contexto globalizador.

2.1 La actividad aduanera del Estado mexicano

A pesar de la importancia que reviste esta actividad estatal la doctrina nacional ha tratado el tema someramente, por lo que el material que existe es escaso, poco actualizado y en muchas de las ocasiones no refleja la realidad operativa.

Este panorama, aunado a la dinamicidad con la que se ha desarrollado el comercio exterior en nuestro país durante los últimos quince años, y el impacto que dicha actividad tiene en diversos ámbitos hace necesario abordar su trascendencia al interior del Estado, y su relevancia y proyección dentro del comercio internacional.

En este contexto, importa establecer nociones conceptuales sobre la actividad aduanera, órganos que son considerados como autoridades aduaneras, las normas regulan su integración, facultades[105] y funcionamiento, así como las

[105] Entendidas como poderes jurídicos específicos de que están dotados los órganos de la Administración pública para el cumplimiento de los respetivos cometidos, se utilizará este término en lugar del de atribución que de manera indistinta manejan las diferentes disposiciones normativas que fueron consultadas.

relaciones *intra* e *inter*-orgánicas que se llevan a cabo en la ejecución de esta tarea estatal con las distintas dependencias que participan en la misma.

2.1.1 Necesidad de establecer una noción conceptual

En cuanto a su trascendencia, esta actividad estratégica no sólo se relaciona con en el control del tráfico internacional de mercaderías[106], que ingresan o se extraen del país, sino que además su ejecución se encuentra estrechamente relacionada el cumplimiento de los fines del Estado[107], es decir, con su *telos*[108].

Autores como Basaldúa,[109] la asocian con el bien común[110] o público[111] que el Estado debe proporcionar a los gobernados, e incluso, con otras tareas esenciales

---

[106] Basaldúa, Ricardo Xavier, *Introducción al Derecho Aduanero,* Argentina, Abeledo Perrot, 1988, p. 172. El apartado II del GATT (*General Agreement of Tariffs and Trade)* utiliza el concepto de mercaderías, palabra que designa cualquier objeto susceptible de ser desplazado de un territorio a otro.

[107] Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, nota 9, p. 110. Refiere que aunque no son elementos del Estado, sí son constantes, por lo que en última instancia pueden identificarse con el bien común, la felicidad de la sociedad, la justicia social, etc. Cortiñas Peláez, León, *Fundamentos de Derecho Económico,* Porrúa, México, 1998, pp. 48-52. En la visión de este autor, los fines constituyen *"aspiraciones de la colectividad"* que buscan la felicidad en lo individual y en lo colectivo, en donde los objetivos del Estado en función administrativa desbordan al abstencionismo liberal, para dar paso a una gestión pública más directa por parte de la Administración. De lo anterior, se puede colegir que los fines de cada Estado son establecidos por el derecho positivo de acuerdo con la ideología predominante, ésta habrá de influir poderosamente en la definición de las tareas que deban realizarse conforme al orden jurídico imperante en cada ente estatal. Así, los fines constituyen direcciones, metas, propósitos, o tendencias de carácter general que a través de la voluntad general se consagran en la Constitución y demás reglas subordinadas para justificar su existencia.

[108] Fraga, Gabino, *op. cit.*, nota 1, p. 13. El *telos* de cada Estado es decir, su elemento teleológico, su finalidad, habrá de ser factor determinante de su actividad; por ello Fraga considera que la actividad estatal está configurada por el conjunto de actos, operaciones y tareas que le atribuye el derecho positivo, y por tanto, está obligado a desarrollar para la obtención de su *telos*, de su fin.

[109] Basaldúa, Ricardo Xavier, "El derecho aduanero y las aduanas frente a la globalización contemporánea", en Fernández Ruíz, Jorge (coord.), *Derecho administrativo. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 748-750 y 766. Adicionalmente, sostiene que…si cada Estado está obligado a velar por el bien común de sus habitantes, debe reconocerse que para cumplir con tal finalidad deben ejercer un adecuado control sobre los objetos que ingresan a su territorio…e incluso, para preservarlo también se debe evitar la salida de bienes de su territorio.

relacionadas con la protección a la economía nacional (cierre de empresas), la salud pública (alimentos, artículos escolares, sustancias o residuos tóxicos o peligrosos, juguetes, precursores químicos), sanidad animal y vegetal (tráfico de especies de la fauna en riesgo de extinción), seguridad pública (tráfico de precursores químicos y armas), seguridad nacional (elementos para actividades terroristas –armas convencionales, químicas, biológicas, de destrucción masiva, explosivos-, tráfico de divisas) y, protección del patrimonio cultural (arqueológico, paleontológico y artístico), entre otros.

Por lo anterior, es importante delimitar lo que ha de entenderse por actividad aduanera ya que resulta indispensable contextualizar la obligación que de ella deriva para quienes ingresen o extraigan mercancías al o del territorio nacional, además de que ello permitirá establecer los límites y prohibiciones de la *potestad aduanera*, entendida como el conjunto de facultades que tiene la autoridad aduanera para controlar el ingreso, traslado, permanencia y extracción de mercancías en el territorio nacional.

En nuestra perspectiva, la actividad estatal relativa a regular la entrada y salida de mercancías del país es una tarea[112] esencial[113] del Estado mexicano que se

---

[110] Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 243-245. El bien común, se encuentra en todos los planos de la jerarquía de las normas y en todos los ámbitos del derecho, pero también en el contexto de todas las funciones del Estado, como principio, norma y topos jurídicos…la Constitución, entendida como orden jurídico fundamental del Estado y la sociedad, ofrece directivas sustantivas para el bien común; también abre una diversidad de procedimientos para su concretización y revisión…los conceptos jurídicos básicos como el bien común no viven de sí mismos, sino que surgen de numerosos logros integradores de la cultura de un pueblo…debe ser determinado concretamente y en tal medida es "relativo", pero también está dotado con contenidos y procedimientos clásicos, es un catalizador.

[111] Dabin, Jean, *Doctrina general del Estado, Elementos de filosofía política,* México, UNAM, I.I.J., 2003, p. 37. Para Dabin, tratándose del Estado, es preferible utilizar el término *bien público* porque, refiere, en un sentido genérico toda organización particular o pública implican un bien común, y será particular o público según se relacione con intereses particulares o con un interés público, por ello este término indica con precisión que el bien común en juego es el bien común público.

[112] Häberle, Peter, *op. cit.*, nota 110, pp. 246-247 parafraseando a Häberle, las tareas del Estado *"Staatsaufgaben"* tienen un referente estatal directo…deben ser concebidas sobretodo a partir de la comunidad política constituida por la Constitución, pues al igual que las funciones del Estado esta las legitima…el uso del término de tareas permite distinguir la actuación concreta del Estado

caracteriza por una regulación intensa, enmarcada por una actuación rígida por parte de la Administración pública, bajo un régimen estricto de derecho público, con actos coercitivos o de imperio en donde los destinatarios se encuentran en calidad de súbditos frente a la autoridad y, donde se excluye a los particulares de toda concesión[114].

Este último aspecto resulta cuestionable dado que en la práctica muchas de las tareas que convergen en la actividad aduanera, llamados por algunos servicios periféricos por ser de apoyo a la misma, son prestadas por particulares habilitados mediante un acto de concesión o de autorización de la autoridad aduanera[115], entre las principales tareas se encuentran: concesión y/o autorización para prestar servicios de manejo, almacenaje y custodia de las mercancías; autorización para prestar servicios de carga, descarga y maniobras de mercancías en el recinto fiscal (alijadores); habilitación de inmuebles para la introducción de mercancías bajo el régimen de recinto fiscalizado estratégico; autorización para que se almacenen mercancías de procedencia extranjera o nacional en Almacenes Generales de Depósito; autorización a particulares para el procesamiento electrónico de datos y ***servicios relacionados necesarios*** para llevar a cabo el despacho aduanero; autorización a confederaciones de agentes aduanales y

---

frente al desempeño de funciones genéricas como la legislación, la administración y la jurisdicción denominadas explícitamente funciones del Estado.

[113] Castrejón García, Gabino Eduardo, *op. cit.*, nota 25, p. 346. "los cometidos esenciales son aquellos que por su naturaleza sólo el Estado a través de sus órganos puede realizar. Por consecuencia no es posible que participen los particulares…se encuentran claramente precisadas tanto en nuestra Carta Magna como en Leyes secundarias." Castrejón García, Gabino Eduardo, "La seguridad pública en el marco administrativo y constitucional", en Fernández Ruíz, Jorge (coord.), *Derecho Administrativo. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005, p. 601. Para quien *"los cometidos del Estado pueden asimilarse a los fines del Estado".*

[114] Cortiñas Peláez, León *et al., op. cit.*, nota 32, p. 63.

[115] De esta forma operan: Recinto fiscalizado (artículos 14 y 14-A), empresas de alijadores (artículo 14-C), Recinto fiscalizado estratégico (artículo 14-D), Procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados (artículo 16), Prevalidación electrónica de datos (artículos 16-A y 16-B), Almacenes autorizados para el depósito fiscal de mercancías autorizados (artículo 119), Agente Aduanal (artículo 159) y Dictaminador aduanero (artículo 174) todos de la Ley Aduanera.

asociaciones nacionales de empresas que utilicen los servicios de apoderados aduanales para prestar los servicios de prevalidación electrónica de datos; autorización a particulares para prestar servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados necesarios para llevar a cabo el control de la importación temporal de remolques, semiremolques y portacontenedores; autorización a particulares para prestar otros servicios que faciliten el reconocimiento aduanero de las mercancías[116]; autorización a particulares para realizar el segundo reconocimiento y autorización mediante una patente para promover el despacho de las mercancías.

No se abundará al respecto, en primer lugar porque el tema no forma parte del objeto de estudio planteado y, en segundo porque se considera que adoptar una posición sobre el particular requiere de un análisis más profundo para exponer tanto las circunstancias que han motivado optar por dichas figuras como la congruencia de estas figuras con el marco normativo vigente.

---

[116] El segundo párrafo del artículo 16 de la Ley Aduanera es muy amplio en este sentido, al establecer que se podrá autorizar a particulares la prestación de ***otros servicios que faciliten el reconocimiento aduanero de las mercancías,*** ello abre la posibilidad de incluir cualquier actividad, incluso las que deben prestarse de manera directa por la autoridad aduanera. Esta situación se materializó con la Convocatoria Pública no. SAT. AGIC-017/2005 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de octubre de 2005, en donde la prestación de servicios de facilitación del reconocimiento aduanero de mercancías requirió: el suministro de herramientas, personal calificado y recursos necesarios en todas las aduanas del país e, incluyó las actividades de: 1. Revisión de mercancías de importación y/o en tránsito así como de sus muestras; 2. Clasificar arancelariamente la mercancía sujeta a revisión y, 3. Verificar, documentalmente o en sitio, el valor y origen de las mercancías (a nivel mundial). Algunos sectores, consideran un paso previo para privatizar esta actividad estratégica. Al respecto, se sugiere consultar los siguientes sitios en internet: Convocatoria Pública no. SAT. AGIC-017/2005, Servicios de facilitación del reconocimiento aduanero de mercancías**,** *http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/transparencia/adlico/126_7102.html,* Cámara de Diputados, *Analizan el proceso de licitación de Aduanas*, *Boletín núm. 2453, http://www3.diputados.gob.mx/index.php/camara/005_comunicacion/a_boletines/2005_2005/diciembre_diciembre/07_07/2453_analizan_el_proceso_de_licitacion_de_aduanas,* Estudio 0030–Servicio de Administración Tributaria, *http://buscador.ifai.org.mx/estudios/2006/DGEI-066-06-Estudio-0030-SAT.doc, http://www.jornada.unam.mx/2005/10/23/003n1pol.php,http://www.jornada.unam.mx/2005/10/26/portada.pdf, http://www.jornada.unam.mx/2005/10/27/contraportada.pdf, http://www.jornada.unam.mx/2005/10/29/012o1pol.php,http://www.jornada.unam.mx/2005/11/04/005n1pol.php,http://www.jornada.unam.mx/2005/11/18/035n1eco.php,http://www.jornada.unam.mx/2006/01/18/index.php?section=politica&article=006n1pol* ,

Sin embargo, se considera que si bien algunas de estas tareas efectivamente son periféricas (carga, descarga, almacenamiento y custodia de mercancías), otras en cambio tienen la naturaleza de un acto de autoridad (segundo reconocimiento) mediante el cual un particular asume dicha función, en donde se ha advertido una falta de vigilancia por parte de la autoridad respecto de la prestación de estos servicios. En este sentido, la falta de control en la prestación de algunas de estas tareas transgrede la naturaleza de la actividad aduanal, por tratarse como se ha expuesto de una actividad estratégica del Estado mexicano cuyo cumplimiento se asocia a otras tareas esenciales como la seguridad nacional, la seguridad pública, la salud pública y la protección a la economía nacional. Ejemplo de ello, lo es la práctica del segundo reconocimiento aduanero (hoy eliminado) y, la prevalidación de pedimentos llevada a cabo por particulares mediante actos de autorización.

Ahora bien, en cuanto a las tendencias para definir esta actividad estatal, resalta que un sector importante de la doctrina lo ha enfocado exclusivamente hacia el aspecto recaudatorio y/o de regulación del comercio exterior, en este sentido se ubican Carvajal y Basaldúa.

Para Carvajal Contreras, esta actividad *implica un control del comercio exterior con limitaciones y prohibiciones a las mercancías fijadas por las leyes para recibir impuestos y regular la economía nacional*. [117]

Basaldúa, en cambio, lo relaciona con el control de las importaciones y exportaciones de las mercaderías al o del territorio aduanero y la aplicación de un conjunto de disposiciones que regulan el tráfico internacional de mercaderías.[118]

[117] Carvajal Contreras, Máximo, *Derecho aduanero,* 14ª ed., México, Porrúa, 2007, p. 5.

[118] Basaldúa, Xavier Ricardo, *Derecho aduanero,* Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1992, p. 177.

En una perspectiva complementaria, Rohde Ponce refiere que esta actividad tiene tres ámbitos que la distinguen: 1. Dominio o *imperium* sobre el territorio aduanal, 2. Obligaciones y procedimientos aduaneros y 3. Vigilancia.[119]

Para este autor:

> *"…la actividad aduanera es la que realiza el Estado en ejercicio de las atribuciones que le confiere la ley para cumplir con sus objetivos de salvaguardar y ejercer su dominio sobre el territorio nacional, vigilando que se cumplan todos los requisitos que fijan las leyes para permitir el ingreso al territorio nacional, la salida del mismo o su tránsito por él de personas, bienes y transportes, impidiendo dichos movimientos cuando no se reúnan los citados requisitos o cuando la ley los prohíba. Esta actividad, se manifiesta para la autoridad administrativa como un conjunto de facultades y atribuciones legales, potestad aduanera, que ya ejercitadas adquieren la forma de actos administrativos de la más diversa índole, haciendo cumplir o estableciendo obligaciones a cargo de los administrados. Así, pues la obligación aduanera puede encontrarse de tres maneras: de forma expresa en leyes o reglamentos; en forma de facultades a las autoridades o bien, en los actos administrativos emitidos con base en esas facultades".*[120]

Para otros, este cometido implica la fiscalización y el control del tráfico internacional de mercancías que sean exportadas o importadas a través del tráfico marítimo, terrestre, aéreo, fluvial, otros medios de conducción y la vía postal…y vigilar que se cumplan todas las disposiciones del ordenamiento jurídico-administrativo aduanero a que deben someterse las actividades de los particulares en su calidad de importadores o exportadores de mercancías, bienes, servicios y toda clase de efectos.

---

[119] Rohde Ponce, Andrés, *Derecho Aduanero Mexicano*, México, ISEF, 2008, pp. 56-57. El primero consiste en fijar lugares autorizados para permitir el ingreso al territorio nacional o la salida del mismo de bienes, cosas, medios de transporte, personas; el segundo, se identifica por ejecutar y verificar los actos y formalidades que deben llevar a cabo ante la aduana todas las personas que intervengan en esas actividades de ingreso, tránsito y salida del territorio nacional; exigir o verificar el cumplimiento de las obligaciones y requisitos establecidos por las leyes y otros ordenamientos para permitir dichas entradas y salidas por las fronteras de su territorio; el último, se enfoca a establecer y ejecutar actos de control sobre los bienes o cosas y medios de transporte durante el tiempo que dure su estancia en territorio nacional o en el extranjero.

[120] *Idem*, p. 89.

Aunque se concuerda con las posturas expuestas, se considera que la dinamicidad con la que se ha desenvuelto el comercio exterior, la apertura comercial adoptada por México[121] y, en particular la creciente globalización económica, han ampliado el ámbito de la actividad aduanera y así vemos que deben considerarse otros aspectos a incluir en esta noción que tiene que ver no sólo con el cumplimiento de la normativa interna para regular la entrada, salida, tránsito y permanencia de mercancías del o al territorio nacional, la captación de impuestos, la protección del consumidor o con una serie de temas incluidos en los Tratados y Acuerdos comerciales signados por nuestro país, la valoración aduanera, las reglas de origen, y la protección de la propiedad intelectual, sino con una potestad del Estado cuya trascendencia repercute cada vez más en aspectos de tipo económico, político y social a nivel interno y externo.

Como ejemplo de lo anterior, podemos mencionar tres nuevos roles que caracterizan a la actividad aduanera contemporánea: primero, su participación activa en el tema de "*seguridad nacional*" que ha cobrado gran importancia a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, lo que en nuestra perspectiva ha definido un nuevo rol de la aduana al adjudicarle un carácter activo en este rubro; segundo, la protección de los derechos de propiedad intelectual rubro que en nuestro país no ha tenido resultados por diversas circunstancias y, tercero su constitución como entes facilitadores del comercio. Estos aspectos se abordarán en un apartado posterior (*vid. infra 2.3.2 a 2.3.4*).

Lo expuesto, nos permite sostener que la actividad aduanera en México involucra una tarea esencial del Estado, impuesto a la Administración pública, para que en

[121] Malpica de La Madrid, Luis, "*La modernización del sistema jurídico mexicano y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC)"*, en Estudios Jurídicos en Homenaje a Don César Sepúlveda, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, pp. 248 y ss. El modelo de desarrollo en México en la actualidad, inserto en el libre comercio, se sustenta con una intervención moderada del gobierno en la economía nacional, y una industria abierta a la competencia internacional, basada en una plataforma de exportaciones competitivas. Se trata de un modelo abierto, con una gran influencia del exterior y un mayor peso específico del derecho internacional, lo que evidentemente ha impactado en el sistema jurídico mexicano y son precisamente los actos pararreglamentarios los que han cobrado relevancia dados esos requerimientos internacionales a los que la autoridad administrativa debe dar cumplimiento.

el ejercicio de la función administrativa de principio y como una manifestación de la voluntad general, se controle y fiscalice la introducción, extracción, tránsito y permanencia de mercaderías objeto de comercio internacional al o del país, mediante la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de carácter normativo-administrativo nacional y normas internacionales derivadas de Tratados y Acuerdos signados por México que deben observar los sujetos autorizados para intervenir en las operaciones de comercio exterior.

2.1.2 Autoridades aduaneras

Algunos estudios sugieren que el régimen de comercio exterior da lugar a una organización normativa e institucional bicéfala: por un lado, está la actividad que realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del órgano desconcentrado denominado Servicio de Administración Tributaria (en particular la Administración General de Aduanas), y por el otro la actividad de comercio exterior que realiza la Secretaría de Economía[122].

Además, a estas dos Secretarías se suman otras que, aunque de manera subsidiaria, emiten también regulación que incide de manera directa en el comercio exterior y en particular, en la actividad de las aduanas, tales como las Secretarías de Salud; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; la de Recursos Naturales y Medio Ambiente; de la Defensa Nacional; de Energía; Instituto Nacional de Antropología e Historia; Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura; o de las Comisiones Intersecretarial para el control del proceso y uso de Plaguicidas, Fertilizantes y

[122] Centro de Estudios y Docencia Económicas, *El impacto de la regulación del comercio exterior en la competitividad y el bienestar económico*, http://www.cofemermir.gob.mx/uploadtests/11301.59.59.5.El%20impacto%20de%20la%20regulaci%C3%B3n%20en%20el%20comercio%20exterior.doc, p. 31.

Sustancias Tóxicas (CICOPLAFEST), así como, la Intersecretarial de Comercio Exterior (COCEX)[123].

No obstante lo anterior, se considera que el ámbito competencial de una y otra Secretaría se encuentra delimitado, además de que la propia Ley Aduanera en el artículo 3, prevé que *"Las funciones relativas a la entrada de mercancías al territorio nacional o a la salida del mismo son facultades exclusivas de las autoridades aduaneras* y, que, *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*[124]*"*

En la práctica se ha advertido que existen algunos aspectos de carácter *operativo* que llegan a confundirse, o bien, a quedar en una especie de limbo institucional por la concurrencia que existe en la materia, pero como ya se indicó el ámbito competencial es el que determina si una autoridad puede o no considerarse aduanera.

Desde un punto de vista particular, se puede decir que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es la única que tiene competencia para llevar a cabo las facultades en materia aduanera, a través del Servicio de Administración Tributaria y, en el caso de la Secretaría de Economía su ámbito de competencia se orienta a

[123] El artículo 27 de la Ley de Comercio Exterior, establece que "cualquier otra medida administrativa de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que tenga como propósito regular o restringir el comercio exterior del país y la circulación o tránsito de mercancías extranjeras, deberán someterse a la opinión de la Comisión -COCEX- previamente a su expedición, a fin de procurar su mejor coordinación con las medidas arancelarias y no arancelarias previstas en esta Ley. Esta Comisión, creada por la Ley de Comercio Exterior, es un organismo obligatorio de consulta para todas las dependencias y entidades de la Administración pública federal, en materia de asuntos relacionados con el comercio exterior. Integrada por la Secretarias de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Salud, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, el Banco de México, la Comisión Federal de Competencia y la Secretaria de Economía, quien la preside, es el órgano responsable en principio de la coordinación de la política de comercio exterior. Entre sus facultades esta Comisión tiene competencia para conocer de asuntos o resoluciones relacionados el establecimiento, modificación, imposición o eliminación de medidas arancelarias y no arancelarias. Consultado en, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/28.pdf

[124] Ley Aduanera, *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/12.doc*.

formular y a conducir la *política materia de comercio exterior* del país*,* la cual se ve reflejada en el establecimiento, cada vez menos, de aranceles, restricciones para importaciones y exportaciones, medidas de salvaguarda, regulaciones y restricciones no arancelarias, entre otras, que impactan en la operación de las aduanas porque precisamente a éstas compete verificar su cumplimiento.

En este contexto, se puede sostener que existe concurrencia en la materia aduanera con otras Secretarías de la Administración pública federal, pero la titularidad de la materia recae en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y se ejecuta a través de las *autoridades aduaneras* cuyo alcance ha sobrepasado incluso el artículo 2 la Ley Aduanera, pues mediante convenios de coordinación se ha adjudicado a las entidades federativas, esa calidad.

Los criterios jurisprudenciales han establecido que el carácter de autoridad se atribuye al órgano de gobierno con facultades de decisión o ejecución para la emisión de actos imperativos, unilaterales y coercitivos, en tanto que si no se cumplen voluntariamente son susceptibles de imponerse por el uso de la fuerza pública.[125]

En cuanto al carácter de autoridad aduanera, la tesis IV-P-2aS-34[126] establece que dicho carácter de ninguna manera depende sólo de su denominación, sino,

[125] AUTORIDADES. QUIENES LO SON. Se reputa como autoridad a aquel órgano del Gobierno del Estado que es susceptible jurídicamente de producir una alteración, creación o extensión en una o varias situaciones concretas, abstractas, particulares o generales, públicas o privadas, que pueden presentarse dentro del Estado: alteración, creación o extinción que se lleva a cabo imperativamente, bien por una decisión aisladamente considerada, o por la ejecución de esa decisión, o bien por ambas conjunta o separadamente; que por autoridad responsable, para los efectos del amparo, se entiende aquel órgano estatal, de hecho de derecho, investidos con facultades de decisión o de ejecución, cuyo ejercicio engendra una creación o una extinción de situaciones, en general, de hecho o jurídicos, con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa; y cuando la Ley que rija a un organismo descentralizado le dé atribuciones constitutivas de actos de autoridad, los que se distinguen por sus características de imperatividad, unilateralidad, y sobre todo de coercitividad.

[126] Tesis IV-P-2aS-34, *Semanario Judicial de la Federación*, Cuarta Época, diciembre 1998, p. 154; y Octava Época, parte XII, octubre, p. 388. ADMINISTRACION FISCAL FEDERAL DEL CENTRO DEL DISTRITO FEDERAL, TIENE EL CARACTER DE AUTORIDAD ADUANERA CUANDO DETERMINA IMPUESTOS Y SUS ACCESORIOS ESTABLECIDOS EN LA LEY

esencialmente, de que se encuentre ***facultada expresamente por la norma jurídica*** para aplicar un determinado ordenamiento (en este caso la Ley Aduanera), e incluso la creación y fijación de atribuciones no sólo debe estar previsto en una norma, sino también la denominación de la autoridad con el propósito de evitar generar inseguridad jurídica hacia el gobernado[127].

Los artículos 2 y 3 de la Ley Aduanera, establecen que son autoridades aduaneras las que de acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y ***demás disposiciones aplicables***, tienen competencia para ejercer las facultades y funciones relativas a la ***entrada*** de mercancías al territorio nacional o a la salida del mismo.

En este contexto, se puede establecer que la autoridad aduanera es aquel órgano con facultades de decisión o ejecución respecto de las obligaciones que deben cumplir los sujetos de comercio exterior obligados a observar la normativa relacionada no sólo con la entrada, sino también con el tránsito, salida o permanencia de mercancías del o al territorio nacional.

ADUANERA. El carácter de una autoridad de ninguna manera depende sólo de su denominación, sino, esencialmente, de que se encuentre facultada expresamente por la norma jurídica para aplicar un determinado ordenamiento. En tal virtud, si de acuerdo con lo establecido en el artículo 129, fracción XXVII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se faculta expresamente a las Administraciones Fiscales Federales para determinar los impuestos y sus accesorios, de carácter federal a cargo de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, es incontrovertible entonces que si la Administración Fiscal Federal del Centro determinó los impuestos y accesorios que establece la Ley Aduanera, actuó en su carácter de autoridad aduanera.

[127] Tesis 301, Novena Época, t. III, p. 289. AUTORIDADES. SU DENOMINACIÓN DEBE ESTAR PREVISTA EN LA NORMA Y NO ES VÁLIDA LA UTILIZACIÓN DE "SINÓNIMOS" QUE NO ESTÉN CONTEMPLADOS EN ELLA.- La creación y fijación de atribuciones de las autoridades es una facultad que debe estar prevista por la norma, por ende, resulta inadmisible el hecho de que la denominación de determinada autoridad derive de un "sinónimo", ya que mientras esta equivalencia no esté prevista en la norma y sólo derive de una práctica interna de las dependencias, tal práctica resulta inaceptable en virtud de la inseguridad jurídica que ello generaría.

2.1.3 Organización y estructura del Sistema Aduanero Mexicano[128]

En un sentido amplio la organización puede ser entendida como el fenómeno asociativo para realizar un fin común[129], tratándose de la organización del Sistema Aduanero Mexicano ese fin común está orientado a facilitar y controlar de manera eficiente la entrada y salida de mercancías objeto de comercio exterior, así como de los pasajeros que ingresan o salen del o al territorio nacional.

La estructura compleja de nuestro Sistema Aduanero, obedece no sólo a las relaciones de subordinación y coordinación que existen entre los diferentes órganos de la Administración pública federal que participan en la actividad aduanera, sino también a la convergencia de autoridades aduaneras, entes reguladores, autoridades nacionales y extranjeras con las que se realiza intercambio de información con fines de inteligencia y seguridad nacional, autoridades responsables de las instalaciones en donde se realiza la actividad aduanera y particulares que participan que intervienen en su calidad de intermediarios, o bien de usuarios finales.

Sin obviar, por supuesto la injerencia de los órganos de vigilancia o fiscalizadores de la actividad aduanera, y de aquellos organismos internacionales, como la Organización Mundial de Comercio o de Aduanas, que tratan de armonizar las disposiciones aduaneras y, establecer parámetros y estándares bajo los cuales deberá llevarse a cabo dicha actividad ello con el fin de facilitar la operación

[128] Gaceta Parlamentaria, año VI, núm. 1218, 26 de marzo de 2003. En la sesión del martes 25 de marzo de 2003, el grupo parlamentario del PRI presentó la iniciativa de Ley del Servicio Aduanero Mexicano, en la que se proponía la creación de un *organismo gubernamental desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que se constituya en el Servicio Aduanero Mexicano, con goce de autonomía técnica, presupuestal, y de gestión para dictar los criterios e implementar acciones que le permitan la óptima consecución de sus fines.* Dicha necesidad se sustentaba en la apertura comercial que México ha tenido a partir de 1980, y en el incremento de operaciones de comercio exterior que derivado de la suscripción de diversos tratados de libre comercio celebrados por México. Aún cuando la iniciativa era loable no prosperó.

[129] Bracco, Martha Susana, *Derecho Administrativo Aduanero***,** Argentina, Ciudad Argentina, 2002, p. 15.

aduanera y el comercio internacional, lo que influye en la legislación interna de manera que modifican su contenido.

En estos términos, las autoridades que integran el Sistema Aduanero Mexicano, por estar facultadas para aplicar la ley de la materia, son:

1. Titular del Ejecutivo Federal
2. Secretaría de Hacienda y Crédito Público
    a. Servicio de Administración Tributaria
        i. Administración General de Aduanas
        ii. Administración General de Auditoría Fiscal Federal
        iii. Administración General de Grandes Contribuyentes
3. Otras Secretarías Federales[130] (Economía, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Salud, Defensa Nacional, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Energía, Educación Pública)
4. Comisión Intersecretarial de Comercio Exterior
5. Comisión Intersecretarial para la Ventanilla Digital Mexicana de Comercio Exterior[131]
6. Entidades federativas

a) Poder Ejecutivo Federal

Es la máxima autoridad administrativa en materia aduanera en el país, pues como titular del Poder Ejecutivo Federal, se encuentra facultado para llevar a cabo una serie de atribuciones relacionadas con la materia aduanera y el comercio exterior. En general, las facultades en la materia están previstas en la Constitución y en la Ley Aduanera y se orientan a:

[130] Incluyen sus órganos desconcentrados con competencia en materia de comercio exterior.

[131] Decreto por el que se establece la Ventanilla Digital Mexicana de Comercio Exterior, Artículo noveno, Diario Oficial de la Federación, 14 de enero de 2011.

1) **Facultades constitucionales**

   a) Promulgar, ejecutar y reglamentar leyes

   b) Celebrar tratados internacionales (Artículo 89, fracción X de la Constitución Federal)

   c) Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación (Artículo 89, fracción XIII de la Constitución Federal)

Esta disposición constitucional ha sido cuestionada por la existencia de las aduanas interiores, y en este sentido algunos estudios se han enfocado en advertir la inconstitucionalidad de la existencia de este tipo de aduanas, dado que el Presidente no tiene facultades constitucionales para llevar a cabo dicha habilitación.[132]

   d) Aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación; así como, restringir y prohibir las

[132] Sobre la inconstitucionalidad de la existencia de las aduanas interiores y aeroportuarias, véase el estudio realizado por Medina Ugalde, José Antonio, *Notas para una reflexión jurídico-constitucional del cometido Aduanero Mexicano (caso concreto: una adecuación constitucional de las Aduanas interiores y aeroportuarias)*, tesis de Licenciatura, México, E.N.E.P. Acatlán-UNAM, 1995, pp. 153, 154, 162, 164 y 171. En donde se sostiene que *"…la inconstitucionalidad de las aduanas interiores y aeroportuarias es evidente, en virtud de que la existencia de éstas transgreden la "supremacía constitucional" y el criterio legal y reglamentario, van más allá de lo establecido por el precepto constitucional…aquí no cabe el supuesto de que este artículo pueda ser ampliado o desarrollado, ya que los lineamientos constitucionales son rectores, bases, columnas del ordenamiento jurídico, por lo que no es concebible que el legislador y las autoridades administrativas interpreten o tomen como base las aduanas marítimas y fronterizas, para crear otro tipo de aduanas totalmente diferentes como lo son las aduanas aeroportuarias e interiores…es ineludible que la Ley Aduanera va más allá de la Constitución Política Federal, cuando en aquella se preceptúa la existencia de las aduanas interiores y aeroportuarias, sobrepasando y transgrediendo los principios constitucionales, toda vez que éstas no existen para la Constitución, pero sin embargo otras normas jurídicas inferiores a las constitucionales sí las regulan, prueba de ello es que la Ley en mención…que faculta al Presidente de la República para establecer (además de las aduanas marítimas y fronterizas) aduanas interiores. Es indudable la aplicación correcta de la ley, pero con una virtual transgresión a la Constitución."* Finalmente, el autor concluye que es necesario adecuar el texto constitucional y la norma reglamentaria señalando que *"…sería muy importante, puesto que así se respetaría todo el ordenamiento jurídico aduanero vigente, así no habría necesidad de disfrazar y ocultar mediante tecnicismos jurídicos, la existencia de las aduanas interiores y aeroportuarias, además de que esto sería otro paso indudable hacia la modernidad del sistema aduanero mexicano."*

importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos artículos y efectos, cuando lo estime urgente (Artículo 131, segundo párrafo Constitución Federal)

Esta facultad se tiene un carácter extraordinario, pues se otorga al Ejecutivo la facultad de legislar, dado que “la dinámica del comercio internacional exige cambios en beneficio del país” y que de pasar por un proceso legislativo sería un proceso lento, es una de las competencias que rompe el criterio estricto de división de poderes que han sido utilizados de forma incontrolada por el Ejecutivo y de manera particular por órganos inferiores de la Administración pública federal a los que no les está otorgada esta facultad.

2) **Facultades previstas en la Ley Aduanera:**

a) Establecer o suprimir aduanas fronterizas, interiores y de tráfico aéreo y marítimo, así como designar su ubicación y funciones.

Esta disposición ampliada respecto del precepto constitucional, incluye el establecimiento o supresión de las aduanas interiores y de tráfico aéreo, y en este sentido es que se habla de la inconstitucionalidad de este artículo, pues a diferencia del artículo 89, fracción XIII este artículo de la Ley Aduanera faculta al Ejecutivo a establecer ***aduanas interiores y de tráfico aéreo, así como designar su funcionamiento*** situación que no se prevé en la disposición constitucional***.***

Al respecto, se considera que aún cuando el legislador haya pretendido subsanar la omisión de la norma constitucional de no incluir a las aduanas interiores, dicha tipología de aduanas debe estar prevista en el artículo 89 constitucional y, no en una ley secundaria, a efecto de dotar de congruencia y sistematicidad al marco jurídico que regula la actividad aduanera en México, además de brindar legalidad y certeza jurídica al gobernado.

Aunado a lo anterior, la disposición en comento confunde el tipo de aduana con el tipo de tráfico que puede darse en esta, pues las aduanas pueden ser fronterizas, interiores y marítimas, y los tráficos aéreo, terrestre, ferroviario[133].

b) Suspender los servicios de las oficinas aduaneras por el tiempo que juzgue conveniente, cuando así lo exija el interés de la nación. (Artículo 143, fracción II de la Ley Aduanera)

c) Autorizar que el despacho de mercancías por las aduanas fronterizas nacionales, pueda hacerse conjuntamente con las oficinas aduaneras de países vecinos. (Artículo 143, fracción III de la Ley Aduanera)

d) Establecer o suprimir regiones fronterizas (Artículo 143, fracción III de la Ley Aduanera)

Como se puede advertir, en su conjunto se trata de facultades discrecionales[134], en virtud de que no se establecen reglas o condiciones a las que deba sujetarse el Presidente en su ejercicio y en donde su *apreciación* justificará la satisfacción de una necesidad de carácter colectivo.

[133] Los artículos 11 de la ley Aduanera y 7 de su Reglamento, establecen que los siguientes tráficos de introducción o extracción de mercancías del o al territorio nacional: marítimo, terrestre, aéreo y fluvial, otros medios de conducción y la vía postal.

[134] FACULTADES REGLADAS Y FACULTADES DISCRECIONALES. SU DISTINCIÓN. Cuando las facultades o poderes de que se encuentra investido el órgano administrativo que se hayan establecido en ley, no sólo señalando la autoridad competente para obrar, sino también u obligación de obrar y cómo hacerlo, en forma de que no deja margen alguno para la apreciación subjetiva del funcionario sobre las circunstancias del acto, se está en presencia de facultades o poderes totalmente reglados, vinculando su ejercicio por completo a la ley. En cambio cuando el órgano administrativo, se encuentra investido de facultades o poderes para actuar cuando lo crea oportuno, o para obrar según su prudente juicio, buscando la mejor satisfacción de las necesidades colectivas que constituyen el fin de su actuación, por cuanto que la ley torga cualquiera esas posibilidades en forma expresa o tácita y con mayor o menor margen de libertad, entonces se habla de ejercicio de facultades discrecionales.

b) Secretaría de Hacienda y Crédito Público

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 31, fracción XII[135], prevé que compete a esta Dependencia ***"Organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera…"***, auxiliándose en la ejecución del cometido aduanero del órgano desconcentrado denominado Servicio de Administración Tributaria, ello de conformidad con el artículo 2, apartado D, fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Además, las fracciones XI y XIII del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración pública federal, *establecen que está facultada para cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales,* lo que se realiza a través de las aduanas mediante a través de función recaudatoria (cada vez menor); así como, *representar el interés de la Federación en controversias fiscales,* actividad que también se realiza al iniciar el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera o, de determinación de contribuciones omitidas, previstos en los artículos 150, 151 y 152 de la Ley Aduanera.

De manera específica los artículos 144 y 145 de la Ley Aduanera[136] establecen las facultades de esta Secretaría y, básicamente se relacionan con ***organizar*** [señalar la circunscripción territorial de las aduanas y secciones aduaneras; el lugar de las oficinas administrativas de la aduana e instalaciones complementarias, y aduanas para el despacho de determinado tipo de mercancías; señalar áreas restringidas para el uso de aparatos de telefonía celular, o cualquier otro medio de comunicación; ejercer en forma exclusiva el control y vigilancia sobre la entrada y salida de mercancías y personas en recintos fiscales y fiscalizados, aeropuertos y

---

[135] Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/153.doc*

[136] *Idem*.

puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional y en las aduanas fronterizas]; ***coordinar*** [medidas de control y seguridad con dependencias y organismos que realizan funciones en aeropuertos, puertos marítimos y cruces fronterizos autorizados para el tráfico internacional]; ***comprobar*** [exactitud de datos contenidos en pedimentos, declaraciones o manifestaciones, pago correcto de contribuciones y aprovechamientos; cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias]; ***fiscalizar*** [practicar el reconocimiento aduanero, conocer de los hechos derivados del segundo reconocimiento, verificar y supervisar dicho reconocimiento]; ***imponer sanciones*** [ordenar y practicar el embargo precautorio de las mercancías y de los medios en que se transporten y, cantidades en no declaradas superiores a diez mil dólares; determinar contribuciones y aprovechamientos omitidos; exigir el pago de cuotas compensatorias, aplicar el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivas cuotas, impuestos al comercio exterior y derechos; suspender la libre circulación de mercancías de procedencia extranjera, previa resolución de la autoridad administrativa o judicial competente en materia de propiedad intelectual, y ponerla a su disposición]; ***determinar el valor y naturaleza de las mercancías*** [corregir y determinar el valor en aduana de las mercancías; establecer la naturaleza, características, clasificación arancelaria, origen y valor de las mercancías]; ***vigilar*** [despachos de agentes y apoderados aduanales; dictámenes de dictaminadores aduaneros; cumplimiento de estímulos fiscales, franquicias, exenciones o reducciones de impuestos; manejo, transporte o tenencia de las mercancías en los recintos fiscales y fiscalizados; legal importación o tenencia de mercancías de procedencia extranjera, durante su transporte]; ***normar*** [fijar lineamientos para las operaciones de carga, descarga, manejo de mercancías de comercio exterior, y circulación de vehículos dentro de los recintos fiscales y fiscalizados; dictar medidas administrativas en caso fortuito, fuerza mayor o naufragio que impida el cumplimiento de la Ley; dictar las reglas para el despacho conjunto; expedir, previa opinión de la Secretaría de Economía, reglas para la aplicación de las disposiciones en materia aduanera de los tratados o acuerdos internacionales]; ***medidas de control*** [establecer precios estimados; marbetes o

sellos especiales para las mercancías o sus envases, y para determinar el origen de las mercancías; unidades de medida diferentes a las señaladas en la ley de los impuestos generales de importación y exportación; cancelar las garantías que se constituyan]; ***emitir o cancelar autorizaciones*** [dictaminadores aduaneros; patentes de agentes aduanales, autorizaciones de los apoderados aduanales; inscripción en registro de empresas transportistas]; ***informar*** [Cámaras y Asociaciones Industriales que participan en el Programa de Control Aduanero y Fiscalización por Sector Industrial y a los contribuyentes los datos contenidos en los pedimentos]; ***destino de las mercancías*** [determinar el destino de las mercancías que hayan pasado a ser propiedad del Fisco Federal; promover la enajenación para la exportación de mercancías que hayan pasado a propiedad del Fisco Federal que perjudiquen a sectores de la economía nacional, la seguridad nacional, la salud pública y el medio ambiente].

Del conjunto de facultades normativas que atribuye la Ley Aduanera a la Secretaría, se restringen a los siguientes supuestos: emisión de lineamientos para las operaciones de carga, descarga, manejo de mercancías de comercio exterior, y circulación de vehículos dentro de los recintos fiscales y fiscalizados, lo que permite establecer en este momento que las facultades del Servicio de Administración Tributaria, y de manera específica de la Administración General de Aduanas, estarían limitadas también por dicho criterio desde la perspectiva de que el órgano superior está restringido a tales condicionantes.

No obstante, como se verá más adelante las facultades normativas establecidas en el Reglamento Interior de dicho órgano desconcentrado, atribuidas a la Administración General de Aduanas en comento van más allá de las previstas para la Secretaría previstas en la Ley Aduanera *(vid. infra 3.3.1 y 4.2.3).*

Al margen de lo anterior, y en cuanto a las divergencias que se advierten en el Sistema Aduanero Mexicano, podemos resaltar que de los artículos 89, fracción XIII de la Constitución Federal y, 143, 144 y 145 de la Ley Aduanera, se

desprende que ni el Ejecutivo Federal ni la Secretaría de Hacienda y Crédito Público están facultados para *establecer o suprimir secciones aduaneras*, la Secretaría de Hacienda sólo puede establecer su circunscripción territorial, dicha tarea se deja al Servicio de Administración Tributaria, ya que conforme a los artículos 11, fracción III y 37, apartado B del Reglamento Interior de este órgano desconcentrado compete a la Administración General de Aduanas *proponer el establecimiento o supresión de aduanas, garitas, secciones aduaneras y puntos de revisión,* y al Jefe del Servicio de Administración Tributaria, establecer o suprimir secciones aduaneras, sin embargo se omite lo relativo a las garitas y a los puntos de revisión, y en cuanto a su ubicación sólo tratándose de las aduanas, secciones aduaneras y garitas se mencionan tanto en el Acuerdo por el que se establece la circunscripción territorial de las unidades administrativas regionales del Servicio de Administración Tributaria, como en los anexos 22, apéndice 1 y anexo 25 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio exterior para 2009.

Luego entonces, qué órgano es el competente para autorizar el establecimiento de garitas y puntos de revisión, y en este último caso porqué se les excluye de darlos a conocer mediante publicación oficial.

Inconsistencias como esta, nos permiten establecer que el Sistema Aduanero Mexicano aún presenta deficiencias en su funcionamiento, tanto operativas como normativas.

c) Servicio de Administración Tributaria[137]

[137] El 15 de diciembre de 1995, se expidió la Ley del Servicio de Administración Tributaria, la cual entró en vigor el 1 de julio de 1997. Con esa ley se reemplazó a la Subsecretaría de Ingresos en las atribuciones de determinación y recaudación de las contribuciones del ámbito federal, y se creó el Servicio de Administración Tributaria con carácter de órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

A este órgano desconcentrado se atribuyen, entre otras, las facultades de aplicar la legislación fiscal y aduanera; fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras; dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera; determinar, liquidar y recaudar las contribuciones, aprovechamientos federales y sus accesorios conforme a los tratados internacionales, ejercer facultades de comprobación en materia fiscal y aduanera; participar en la negociación de los tratados internacionales en las materias fiscal y aduanera; fungir como órgano de consulta en dichas materias; emitir disposiciones de carácter general para el ejercicio de sus facultades, así como para la aplicación de leyes, tratados y disposiciones que se expidan con base en ellas, de conformidad con lo previsto en los artículos 1º, 2º y 7º, fracciones II, IV, VII, VIII, X, XIII, XIV y XVI de la Ley del Servicio de Administración Tributaria. [138]

En cuanto a su actuación, y por ende la de sus unidades administrativas que le están adscritas, se restringe: a la Ley que lo creó, a los distintos ordenamientos legales aplicables, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República, así como por los programas especiales y asuntos que el Secretario de Hacienda y Crédito Público le encomiende ejecutar y coordinar en las materias de su competencia.

A pesar de la importancia que revisten, los criterios internos, manuales de organización y de procedimientos y las circulares, no se enuncian en regulación que norma y restringe la actuación de este órgano desconcentrado.

Las facultades del Servicio de Administración Tributaria, son ejecutadas a través de las unidades administrativas centrales, locales y regionales que le están

[138] Ley del Servicio de Administración Tributaria, *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/93.pdf*.

adscritas, y como se advierte reúne tanto la competencia en materia tributaria como la aduanera[139].

Existen posturas a favor y en contra de la separación entre tributos internos y aduaneros, sin embargo, cada vez más se considera que la fragmentación origina grandes distorsiones, duplicidad de costes fijos de las estructuras, ineficiencias y sobre todo descoordinación en el control del cumplimiento de las obligaciones tributarias, lo que beneficiaría y facilitaría a los defraudadores sus objetivos por prestar un mal servicio a los cumplidores que tienen que relacionarse con una pluralidad de organizaciones con el consiguiente coste[140], quizá algunos de estos aspectos haya motivado que la iniciativa de crear el Servicio Aduanero Mexicano no prosperara.

Además no se puede dejar de aludir a las importantísimas consecuencias fiscales que tiene la actividad aduanera. Las conexiones son evidentes si tenemos en

[139] En la práctica tributaria internacional se observa una tendencia a separar los impuestos internos y aduaneros. Esta separación constituye la regla general en Europa, excepción hecha de los casos de España, Países Bajos, Irlanda, Dinamarca y Reino Unido. Por el contrario, en los países del continente americano, y en particular en América Latina, hay una clara tendencia hacia la integración de las organizaciones encargadas de la aplicación de ambos tipos de impuestos, siendo el último ejemplo Perú (en este último país un Decreto Supremo de 12 de julio de 2002 dispone la fusión por absorción de Aduanas por parte de la Superintendencia nacional de Administración Tributaria). En el continente americano hay integración en mayor o menor medida y con mayor o menor intensidad en Argentina, México, Guatemala, Colombia, Brasil (el proceso más antiguo que se remonta a 1968), Perú, Venezuela y Honduras. Canadá a finales del año 2003 revierte el proceso de integración creando dos entidades diferenciadas, el *Canadá Revenue Agency* (CRA) y el *Canadá Border Services Agency* (CBSA), argumentando razones de seguridad y control de entrada de personas. Entre los países de este continente que mantienen la separación, cabe destacar Panamá, Chile, Cuba, Uruguay y Bolivia. Ecuador es un supuesto especial con algún intento de integración fallido y una integración limitada a la alta dirección.

[140] Junquera Varela, Raúl, "Sistemas Tributarios y Administración Tributaria en Iberoamérica", *Revista de Administración Tributaria AEAT/CIAT/IEF*, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, España, núm. 22, diciembre de 2002, Actualizado en Papeles de Trabajo del CIAT, año 2003. Además, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (1999). La estructura organizacional de la administración tributaria de los países miembros del CIAT. Manuales CIAT *www.ciat.org*.

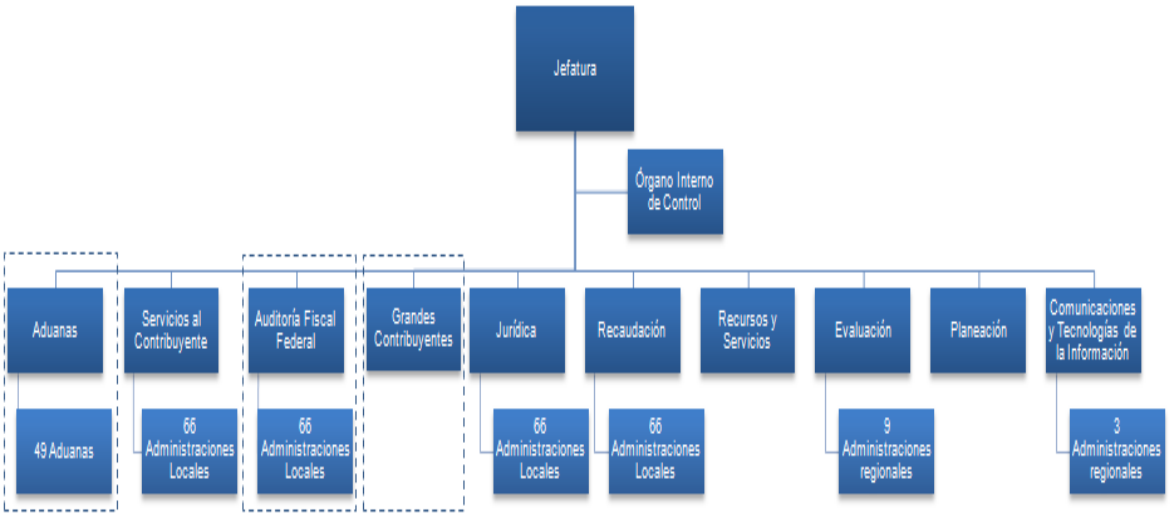
cuenta, por ejemplo, la parte de la normativa aduanera referida al valor en aduanas de las mercancías[141].

En cuanto a las facultades en materia aduanera, estas se concentran en la Administración General de Aduanas y, de manera concurrente se atribuyen facultades a las Administraciones Generales de Auditoría Fiscal Federal y de Grandes Contribuyentes en la materia, ello de conformidad los artículos 17 y 20 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

No obstante, la competencia de estas unidades administrativas se circunscribe a la fiscalización del cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras una vez que las mercancías se encuentran en territorio nacional respecto de distintos rubros y sujetos, sobre los cuales la Administración General de Aduanas y las Aduanas también tienen competencia, no así al revés; además, de que al no tener relación directa con los sujetos que intervienen en el despacho aduanero de mercancías ni bajo su mando la operación de las aduanas, no les es dado *normar la operación de las áreas de servicios aduanales,* como en el caso de la Administración General de Aduanas, por lo que se excluyen de nuestro objeto de estudio.

[141] La actuación de órganos independientes efectuando valoraciones de una determinada mercancía puede suponer complicaciones y pérdidas recaudatorias para la Hacienda Pública. Por ejemplo, un mayor valor en aduanas con aranceles muy reducidos puede suponer el pago de una pequeña cantidad por derechos de aduanas y sin embargo, permite mayores deducciones como gasto en los impuestos personales. En sentido inverso la subvaloración de bienes afecta al Impuesto al Valor Agregado a la importación. Estas valoraciones tienen una gran incidencia además en la aplicación de posibles precios de transferencia en la actuación de las empresas multinacionales, por más que pueda defenderse una cierta estanqueidad de las valoraciones de aduanas en relación con la aplicación de la normativa sobre precios de transferencia.

Cuadro 1. Organigrama del Servicio de Administración Tributaria



Fuente: Elaboración propia.

d) Administración General de Aduanas

Esta unidad administrativa materializa la actividad aduanera a través de la emisión de actos administrativos y la ejecución de una serie de operaciones materiales. A través de 7 Administraciones Centrales: Operación Aduanera, Regulación Aduanera, Planeación Aduanera, Contabilidad y Glosa, Investigación Aduanera, Inspección Fiscal y Aduanera y de Asuntos Internacionales; y 49 Aduanas [Administraciones Regionales], se atribuyen a esta Administración General un conjunto de facultades orientadas a fiscalizar, vigilar y controlar la entrada y salida de mercancías, así como los medios en que son transportadas, asegurando el cumplimiento de las disposiciones que en materia de comercio exterior hayan expedido la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y otras dependencias de la Administración pública federal con competencia para ello; ayudar a garantizar la seguridad nacional; proteger la economía del país, la salud pública y el medio ambiente, impidiendo el flujo de mercancías peligrosas o ilegales hacia el territorio nacional[142].

[142] En el artículo 11 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, se establecen 77 fracciones en las que se desglosan las facultades de esta Administración General.

Cabe mencionar, que aunque todas las Administraciones Centrales adscritas a la General de Aduanas son importantes, por la materia en la cual actúan, para el objeto del presente proyecto el estudio se enfocará en la Administración Central de Regulación Aduanera, como unidad administrativa de carácter central encargada de *"normar la operación de las áreas de servicios aduanales"*, y a las aduanas como órganos regionales, ya que en primer lugar sobre estas recae la ejecución de dichas circulares, y porque su operación está orientada a verificar el cumplimiento de diversas regulaciones derivadas de normas nacionales y de Acuerdos y Tratados internacionales signados por México, y en esta medida dichas circulares influyen en la forma en que ha de cumplirse con dicha regulación.

e) Entidades federativas

Las entidades federativas forman parte del Sistema Aduanero, en tanto hayan suscrito el convenio de colaboración administrativa en materia Fiscal Federal, y de manera particular el anexo 8 de dicho convenio (anexo 1 en el caso del Distrito Federal), ya que mediante este convenio colaboran con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la verificación del cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras derivadas de la introducción al territorio nacional de mercancías y vehículos, excepto aeronaves, de procedencia extranjera, así como de su almacenaje, estancia o tenencia, transporte o manejo en el país[143].

Entre otras facultades que las entidades federativas podrán realizar, se encuentran las de verificar el correcto cálculo y pago de contribuciones; vigilar el

---

Decreto por el que se expide el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria y se modifica el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de octubre de 2007.

[143] Entre los "beneficios" que se otorgan a las entidades federativas destaca la entrega total de la mercancía que haya pasado a propiedad del Fisco Federal, incluso los vehículos deportivos y de lujo; 100% de los créditos fiscales determinados con sus accesorios tanto en mercancías como en vehículos; y, 100% del producto neto de la enajenación de vehículos.

cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias, normas oficiales mexicanas y cuotas compensatorias[144]; verificar el cumplimiento de las obligaciones aplicables al régimen al cual se destinó la mercancía, incluyendo las de las Empresas IMMEX; practicar visitas domiciliarias, auditorías y revisiones de gabinete; verificar mercancías en transporte y de vehículos en circulación, aún cuando no estén en movimiento, excepto aeronaves; realizar la verificación de origen de las mercancías; practicar el embargo precautorio; formular la declaración de abandono de la mercancía; iniciar, tramitar y resolver los procedimientos administrativos en materia aduanera y de omisión de contribuciones; verificar y determinar la naturaleza, características, el valor en aduana y el valor comercial de mercancías y vehículos, y su correcta clasificación arancelaria; determinar impuestos de carácter federal y sus accesorios y aplicar cuotas compensatorias; requerir a los responsables solidarios o terceros relacionados; imponer multas por infracciones a la Ley Aduanera, reducir y condonarlas; habilitar como recintos fiscales los lugares para el depósito de mercancías; destruir, donar, asignar o vender mercancías perecederas, de fácil descomposición o deterioro o animales vivos objeto de embargo precautorio; notificar créditos fiscales determinados; autorizar el pago de créditos fiscales a plazo; revisar, modificar o revocar las resoluciones administrativas de carácter individual no favorables a un particular; resolver recursos administrativos, participar en juicios, interponer el recurso de revisión ante el Tribunal de Circuito competente y resolver el procedimiento administrativo de ejecución.

A la fecha 18 entidades federativas han suscrito el Anexo 8 del Convenio de Colaboración Administrativa de las cuales, a diciembre de 2008, sólo siete lo estaban operando [Coahuila, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Puebla, Sinaloa y

[144] No se hace referencia a las medidas de transición aplicables en lugar de las cuotas compensatorias.

Sonora], y otras cuatro iniciarán operaciones en próximas fechas [Baja California, Colima, Distrito Federal y Michoacán][145].

Cuadro 2. Entidades federativas que han suscrito el Anexo No. 8 del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal

Núm.	Entidad federativa	Fecha de publicación DOF
1	Aguascalientes	30 de septiembre de 2004
2	Baja California	03 de julio de 2008
3	Baja California Sur	17 de junio de 2009
4	Coahuila	14 de mayo de 2008
5	Colima	03 de julio de 2008
6	Distrito Federal	03 de marzo de 2008*
7	Guanajuato	30 de abril de 2008
8	Guerrero	07 de febrero de 2008
9	Jalisco	21 de febrero de 2008
10	México	13 de marzo de 2008
11	Michoacán	14 de marzo de 2008
12	Nayarit	27 de enero de 2006
13	Puebla	14 de marzo de 2008
14	San Luis Potosí	13 de enero de 2004
15	Sinaloa	09 de junio de 2008
16	Sonora	11 de abril de 2008
17	Tamaulipas	22 de febrero de 2008
18	Tlaxcala	30 de abril de 2008

Fuente: Diario Oficial de la Federación

* Sus facultades de fiscalización se encuentran en el Anexo No. 1

Respecto de las facultades que este anexo otorga a las entidades federativas, e incluso municipios[146], en materia de fiscalización de mercancías y vehículos de procedencia extranjera se puede advertir que la complejidad de la materia puede derivar en una imposibilidad material para que dichas entidades ejecuten esas facultades. De hecho, ello ha motivado a que algunas entidades federativas pospongan su aplicación, lo que en nuestra perspectiva obedece a que la materia es muy técnica e involucra el conocimiento de diversos temas totalmente ajenos

[145] Reporte Anual 2008 y Retos para 2009 del Servicio de Administración Tributaria, *http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2009t2/reporte2008.pdf*

[146] Dicho anexo prevé la posibilidad de que los municipios lleven a cabo de manera parcial o total las facultades del anexo 8, previo acuerdo expreso entre el Estado y el Municipio y, publicación del convenio respectivo en el órgano de difusión oficial del Estado, otorgándose en este caso un incentivo del 20% a los municipios.

para los estados. Ejemplo de lo anterior, pueden ser la valoración aduanera y la clasificación arancelaria de mercancías, la verificación del cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias, normas oficiales mexicanas, aplicación de cuotas compensatorias (medidas de transición), el cumplimiento de obligaciones conforme al régimen a que se hayan destinado las mercancías, e incluso las obligaciones de las empresas que operan bajo un programa IMMEX.

En este sentido, aunque las entidades federativas forman parte del Sistema Aduanero Mexicano, debemos cuestionarnos si dicha delegación de facultades va a eficientar el combate a la introducción ilegal de mercancías y vehículos de procedencia extranjera al territorio nacional, o dadas las deficiencias técnicas en la materia las entidades federativas tenderán a centrarse de manera específica en el combate de la economía informal.

f) Intervención de otros órganos de la Administración Pública Federal

Por otra parte, en el Sistema Aduanero Mexicano participan diferentes órganos de la Administración pública federal centralizada y descentralizada, de tal forma que existen relaciones *inter-orgánicas* entre las autoridades aduaneras y las Secretarías de Economía, Salud, de la Defensa Nacional, Gobernación, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Comunicaciones y Transportes, Marina, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Relaciones Exteriores y la Procuraduría General de la República, entre otras. Sin embargo, en virtud de que es facultad exclusiva de las autoridades aduaneras ejercer las funciones relativas a la entrada y salida de mercancías de territorio nacional; así como para ejercer en forma exclusiva el control y vigilancia sobre la entrada y salida de mercancías y personas dentro de los recintos fiscales, fiscalizados, en los aeropuertos y puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional; dichas autoridades deberán sujetarse a los lineamientos que emitan la propias autoridades aduaneras para la revisión de mercancías de comercio exterior, así

como para el acceso a las instalaciones aduaneras y en las zonas para el tránsito de pasajeros internacionales.

En algunos casos, la coordinación se da para establecer *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* de mercancías, y en este sentido es que *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.[147]

En otros casos, la participación de se restringe a requisitos específicos que establecen para regular y restringir las operaciones de entrada o salida de mercancías, pudiendo ser desde una inspección ocular, hasta la presentación de un documento que certifique el cumplimiento de la regulación para su legal introducción al territorio nacional.

2.1.4 Participación de organismos privados en la actividad aduanera

Finalmente, la Administración General de Aduanas tiene signados Convenios de Colaboración con Organismos privados o no gubernamentales, que participan directa e indirectamente en las operaciones aduaneras, tales como: las Asociaciones locales de Agentes Aduanales, la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana (CAAAREM), el Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación (CNIME), el Consejo de Comercio Exterior (COMCE), la Cámara Nacional de Comercio (CANACO), el Consejo Nacional Agropecuario (CNA), la Asociación Mexicana de la Industria del Juguete, A.C. (AMIJU), la Asociación Mexicana de Transportistas (AMT), la Asociación Mexicana de Fabricantes de Aparatos Domésticos (ANFADI), la Asociación

[147] Artículos 3 en correlación con el 11, fracción XVI del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

Mexicana de la Industria Automotriz (AMIA), la Cámara Nacional de Autotransporte de Carga (CANACAR), entre otras.

Es importante mencionar la intervención de estos organismos, y de manera particular a las Asociaciones de Agentes Aduanales, ya que en este caso se mantiene una estrecha comunicación y básicamente porque a través de dichas asociaciones se dan a conocer las circulares normativas emitidas por la Administración General de Aduanas; para que los Agentes Aduanales, como representantes legales de los importadores y exportadores y únicos autorizados para llevar a cabo los trámites relacionados con el despacho de las mercancías, conozcan los criterios a aplicar para dar cumplimiento a obligaciones en materia aduanera.

2.2 Operación de la Aduana mexicana

2.2.1 Tratamiento del término aduana

Diversas son las acepciones que se ha dado al término aduana, ha sido concebida como un "servicio"[148], un organismo estatal, una autoridad, un lugar autorizado para la entrada y salida de mercancías[149], e incluso como la representación física

[148] El Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, la define como *"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".* En una perspectiva similar, el capítulo 2 del anexo II de la modificación al Convenio de Kyoto, la conceptúa como el *"servicio de la administración responsable de la aplicación de la legislación aduanera y de la recaudación de los derechos e impuestos, y que también tiene responsabilidad en la aplicación de otras leyes y reglamentos relativos a la importación, exportación, circulación o depósito de mercancías".*

[149] Aunque conforme al artículo 7 del Reglamento de la Ley Aduanera, no sólo las aduanas son lugares autorizados para la entrada a territorio nacional o la salida del mismo de mercancías, también lo son las secciones aduaneras, aeropuertos internacionales, cruces fronterizos autorizados, puertos y terminales ferroviarias que cuenten con servicios aduanales, las cuales dependen de la circunscripción de las aduanas difiriendo exclusivamente las funciones que se realizan en un lugar y otro.

del Estado nacional[150]. Sin embargo, no existe a la fecha una acepción unánime de la misma ni definición que precise los alcances de esta palabra.

La ley de la materia no es muy clara al referirse a las aduanas, primero porque omite definirla, segundo porque al referirse a esta lo hace de distintas maneras: como un ente con presencia física *"…sistema informático de las aduanas…", "…instalaciones de las aduanas…", "el manejo, almacenaje y custodia de las mercancías de comercio exterior compete a las aduanas", "…oficinas administrativas de la aduana…", "…depósito ante la aduana en los recintos fiscales o fiscalizados","…por estrados en la aduana…", "…instalaciones de las aduanas…", "…conjunto de actos y formalidades…que…deben realizar en la aduana…", "…presentar ante la aduana…", "...cuando su infraestructura lo permita…", "…código de validación generado por la aduana…", "…funcionarios adscritos a la aduana…", "…se presenten ante la aduana y se active el mecanismo de selección automatizado…"*[151]; como un ente jurídico con facultades "**…**las Aduanas y las secciones aduaneras ejercerán sus facultades dentro de la circunscripción territorial que corresponda…" [artículo tercero del Acuerdo por el que se establece la circunscripción territorial de las unidades administrativas regionales del Servicio de Administración Tributaria], esto último contradictorio con lo previsto en la aduana pues, entre otros, los artículos 3, 4, 9, 43 y 59 de la Ley Aduanera no otorgan facultades a las aduanas, sino a las autoridades aduaneras, lo que parece correcto pues como ya se expuso *(vid. supra 2.1.2 y 2.1.3)* la aduana no es la única autoridad aduanera facultada para aplicar la Ley Aduanera[152].

[150] Witker, Jorge, *Derecho Tributario Aduanero*, 2ª ed., México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, p. 11.

[151] Artículos 3, 14, 15, 23, 32, 35, 36, 37, 38, 39, 43, 47 y 83 de la Ley Aduanera.

[152] Como se mencionó en nota 104 las facultades son poderes jurídicos específicos de que están dotados los *órganos* de la Administración pública para el cumplimiento de los respetivos cometidos, en este sentido se estima que la ley aduanera al referirse a las autoridades aduaneras y no a la aduana lo hace porque ésta última no es la única autoridad aduanera facultada para aplicar dicha ley, y porque no todos los actos previstos en la misma se desarrollan en la aduana. No obstante, sería adecuado que dicha ley definiera qué se entiende por aduana. En cuanto a las facultades de los órganos competentes en la materia, éstas se desglosan en los reglamentos interiores

En nuestra perspectiva la evolución de la aduana ha modificado su concepción tradicional y si bien, se coincide con que es la representación física del Estado nacional en donde se fiscaliza y controla el tráfico internacional de mercancías, también es cierto que es el primer punto en donde se verifica el cumplimiento de las disposiciones del ordenamiento jurídico-administrativo aduanero y de aquellas disposiciones derivadas de Tratados y Acuerdos comerciales signados por nuestro país, a que deben someterse las actividades de los particulares en su calidad de importadores o exportadores de mercancías, bienes, servicios y toda clase de efectos, pero sobretodo es una Institución de Derecho público, bajo cuya responsabilidad se encuentra la difícil tarea de facilitar el comercio internacional y fungir como un ente de control y fiscalización que apoye en la tarea de garantizar la seguridad nacional del país, la protección a la economía nacional, la salud y a consumidores, entre otros.

Además, las aduanas son los lugares autorizados para la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, y en los cuales se aplican los programas de actividades referentes a la legislación que regula y grava la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y medios de transporte, el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida.

En conclusión, es el órgano de la Administración pública federal es el responsable de controlar el ingreso y extracción de mercancías del o al territorio nacional, mediante la vigilancia del cumplimiento de diversas disposiciones normativas

---

señalándose la competencia como entes responsables de llevar a cabo la ejecución de la ley aduanera, establecerá las facultades de que estarán dotados los órganos responsables de ejecutarlas, por supuesto a través del servidor público, como puede advertirse en el artículo 144 de la Ley Aduanera, artículo delegatorio de facultades por excelencia, en cuyo texto de su primer párrafo dispone “La Secretaría tendrá, las siguientes facultades”, prueba plena de que nuestro sistema legislativo, faculta a entes de gobierno y no a los servidores públicos que ocupan determinado cargo. Lo que abunda en la contradicción respecto de si es la aduana o no un ente jurídico.

nacionales e internacionales cuyo propósito está orientado a facilitar el comercio entre Estados y asegurar un comercio seguro.

2.2.2 Estructura de las aduanas

En México existen 49 aduanas, las cuales podemos clasificar por su naturaleza y tráfico en: fronterizas (21, 19 frontera norte y 2 en frontera sur)[153], marítimas (17)[154] e interiores (11)[155], asimismo se cuenta con: 79 secciones aduaneras, 34 garitas, y puntos de revisión en las que se lleva a cabo el despacho aduanero y fiscalización de mercancías y pasajeros. **(Anexo 1)**

La estructura de las Aduanas no es homogénea, debido al tipo de tráfico[156], al número de operaciones, y a su ubicación geográfica. Sin embargo, la estructura funcional es muy parecida, destacando las siguientes áreas:

a) **Oficinas administrativas.** Aquí se encuentra la oficina del administrador, las áreas de Informática Contabilidad y Glosa y de Control de Trámites y Asuntos Legales.

b) **Almacenes.** Son los lugares donde se deposita la mercancía embargada que está sujeta a un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

[153] Agua Prieta, Ciudad Acuña, Ciudad Camargo, Ciudad Juárez, Ciudad Miguel Alemán, Ciudad Reynosa, Colombia, Matamoros, Mexicali, Naco, Nogales, Nuevo Laredo, Ojinaga, Piedras Negras, Puerto Palomas, San Luis Río Colorado, Sonoyta, Tecate, Tijuana, Subteniente López y Ciudad Hidalgo.

[154] Acapulco, Altamira, Cancún, Ciudad del Carmen, Coatzacoalcos, Dos Bocas, Ensenada, Guaymas, La Paz, Lázaro Cárdenas, Manzanillo, Mazatlán, Progreso, Salina Cruz, Tampico, Tuxpan, Veracruz.

[155] Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, Aguascalientes, Chihuahua, Guadalajara, Guanajuato, México, Monterrey, Puebla, Querétaro, Toluca y Torreón.

[156] Conforme al artículo 11 de la Ley Aduanera, las mercancías pueden introducirse o extraerse al o del territorio nacional, mediante el tráfico marítimo, terrestre, aéreo y fluvial, por otros medios de conducción y por la vía postal.

c) **Patios fiscales.** Generalmente en estos lugares, se depositan los vehículos, tractocamiones y cajas secas embargadas, algunas de estas también contienen mercancía embargada, en virtud de que hay aduanas que carecen de almacenes para resguardarlas.

d) **Puentes internacionales.** A través de estos lugares típicos de las aduanas fronterizas, es común que se encuentren habilitados para lugares para el cruce de peatones y de vehículos que ingresan del extranjero hacia territorio nacional, estos lugares también cuentan con semáforos fiscales, oficinas para elaborar boletas de pago de contribuciones y áreas específicas para la revisión de equipaje.

e) **Módulos de Selección Automatizado (del primero y segundo reconocimiento).** En estas casetas (similares a las de cobro de peaje en las carreteras nacionales), se presenta el pedimento y la mercancía a importar o exportar, y a través de una pistola (lector óptico) se escanea el código de barras impreso en dicho documento aduanero, para que en forma automatizada se imprima el resultado de la selección en dicho pedimento, mismo que puede señalar si se practica o no el reconocimiento aduanero[157].

f) **Plataforma de reconocimiento aduanero.** Lugar donde se practica el reconocimiento aduanero por parte de los verificadores de la aduana, el cual consiste en la revisión físico-documental de la mercancía.

g) **Plataformas e instalaciones del segundo reconocimiento.** En estos lugares se practica el segundo reconocimiento aduanera por parte de los dictaminadores aduaneros mismos que laboran para una empresa privada, y al igual que el reconocimiento aduanero consiste en la revisión físico-documental de la mercancía.

[157] Artículo 43 de la Ley Aduanera.

h) **Carril de vacíos.** Por esta área cruzan tractocamiones sin caja seca o remolcando cajas vacías (este punto táctico, es más común en las aduanas fronterizas).

i) **Garitas de salida de la franja y región fronteriza.** Por estos lugares cruzan vehículos nacionales y de procedencia extranjera, así como mercancía de procedencia extranjera que previamente realizó su despacho aduanero en una aduana fronteriza y que se conduce al interior del país, en éstos casos se certifica el pedimento con la leyenda de “cumplido”. Estos lugares también cuentan con oficinas, un módulo de selección automatizado, semáforos fiscales y áreas específicas para revisión de equipaje.

j) **Sala internacional de pasajeros y centrales camioneras.** Estas instalaciones cuentan con oficinas para elaborar boletas de pago de contribuciones, semáforos fiscales, máquinas de rayos X para equipaje y áreas específicas para revisión de equipaje.

2.2.3 Integración de las aduanas

En cuanto a su integración, el último párrafo del artículo 13 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, establece que cada Aduana está a cargo de un Administrador del que dependerán los Subadministradores, Jefes de Sala, Jefes de Departamento, Jefes de Sección, Verificadores, Notificadores, Visitadores, y personal al servicio de la Administración Central de Inspección Fiscal y Aduanera.

En agosto de 2009, se incorporó personal a las aduanas para desarrollar funciones de agilización, control del comercio y seguridad en las mismas, operando bajo la figura del Oficial de Comercio Exterior[158].

Cabe destacar que, la inclusión de este personal obedeció a estrategias implementadas en el Plan de Modernización 2007-2012 de la Administración General de Aduanas, mediante el cual se estableció la necesidad de "Robustecer

[158] Servicio de Administración Tributaria, Comunicado de prensa 80/2009, *http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2009/descargas/boletines/com2009_80.pdf*, mediante el cual se anunció que el pasado 16 de agosto de 2009 un grupo de más de 1400 Oficiales de Comercio Exterior fueron incorporados en las 49 aduanas del país. Destaca la ***formación integral*** de dicho personal, ya que durante su capacitación de tres meses (del 11 de mayo al 8 de agosto de 2009) recibió los conocimientos técnicos necesarios en diversos aspectos, tales como: el uso de las distintas herramientas tecnológicas que tienen las aduanas, aspectos legales, de comercio exterior, despacho de mercancías y pasajeros, procedimientos de vigilancia y control, seguridad, infracciones y sanciones; así como en el manejo de armas de fuego (con apoyo de la Secretaría de la Defensa Nacional). Asimismo, les fueron ***inculcados*** y ***fortalecidos valores*** como lealtad, respeto, disciplina, honestidad y amor a la patria. Lo relevante de esta situación son cuatro aspectos: el primero es que la forma en que se incorporó a este personal dio lugar a que se especulara sobre una "posible militarización de las aduanas", ya que con su apoyo del Ejército se relevó al personal de Inspección Fiscal y Aduanera (policías fiscales) y de Operación Aduanera (verificadores) al concluir su turno; segundo, la *suficiencia* de los conocimientos teóricos adquiridos durante la capacitación de tres meses, no garantiza un mejor desempeño de ese personal en puestos donde se ha detectado un alto índice de corrupción; tercero, la portabilidad de armas del nuevo personal en funciones que no son de vigilancia de las instalaciones, a fin de "generar respeto" como parte de la nueva imagen de las aduanas mexicanas, nos hace cuestionar si la tendencia es militarizar las aduanas o no; y cuarto, si dicho cambio forma parte de los compromisos adquiridos por el gobierno mexicano en el Plan Mérida. Para mayor detalle se sugiere consultar los siguientes artículos electrónicos: Aduana no se militariza: aclara Administrador, *http://www.oem.com.mx/elmexicano/notas/n1289749.htm*; Dan armas a oficiales de aduanas, *http://www.elmananarey.com/diario/noticia/reynosa/noticias/dan_armas__a_oficiales__de_aduanas/456786*; El problema de las aduanas, *http://www.up.edu.mx/Default.aspx?doc=18299*; Corren a 154 aduanales, buscan frenar la corrupción, *http://www.oem.com.mx/elheraldodechihuahua/notas/n1288884.htm*; Vigila Ejército aduana en Cancún; suspenden a agentes en Chetumal, *http://www.noticaribe.com.mx/cancun/2009/08/vigila_ejercito_aduana_en_cancun_suspenden_a_agentes_en_chet.html*; 1.400 jóvenes mexicanos reemplazan a inspectores fiscales en las aduanas, *http://ecodiario.eleconomista.es/internacional/noticias/1479807/08/09/1400-jovenes-mexicanos-reemplazan-a-inspectores-fiscales-en-las-aduanas.html*; Llegan oficiales oaxaqueños de Comercio Exterior a Chetumal; reemplazan a 13 Policías Fiscales por término de contrato con el Servicio de Administración Tributaria (SAT), *http://www.elpinerodelacuenca.com.mx/epc/index.php?option=com_content&view=article&id=11858:llegan-oficiales-oaxaquenos-de-comercio-exterior-a-chetumal-reemplazan-a-13-policias-fiscales-por-termino-de-contrato-con-el-servicio-de-administracion-tributaria-sat&catid=59:oaxaca&Itemid=9*; En Piedras Negras, militarizan las aduanas, *http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/En-Piedras-Negras-militarizan-las-aduanas*; SAT limpia a fondo 49 aduanas en todo el país, *http://www.oem.com.mx/elmexicano/notas/n1287214.htm*; Controla Ejército Aduana de Juárez, *http://www.reforma.com/nacional/articulo/513/1025209/*

y profesionalizar a los funcionarios de las aduanas", no obstante la operación de dichos servidores públicos se formalizó hasta el 29 de abril de 2010 en el artículo 2º del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria cuando se les incluyó como parte de las Administraciones Generales, no así de las Aduanas.

En su momento, dicha figura transgredió la normativa vigente por no estar prevista en el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, ya que quienes ingresaron desarrollan tanto las funciones de vigilancia de las instalaciones, revisión de mercancías, pasajeros que realizaba el personal adscrito a la Central de Inspección Fiscal y Aduanera (*fiscales*) como las practicadas por el personal de operación aduanera (*verificadores*), lo que deriva en posibles actos de molestia y falta de certeza jurídica para el particular por una autoridad no prevista en el reglamento interior del órgano desconcentrado en comento.

Aunado a lo anterior, destaca el hecho de que no se ha establecido la naturaleza de este personal, pues al ser "multifuncionales" lo mismo realizarán funciones de verificador, notificador, operador de rayos gamma y, vigilancia de las instalaciones, es decir que sus conocimientos técnicos son suficientes para llevar a cabo el reconocimiento aduanero de mercancías, el muestreo y la clasificación arancelaria; determinar la omisión de contribuciones; operar máquinas de rayos gamma, llevar a cabo la vigilancia y custodia de las instalaciones aduaneras, llevar a cabo la revisión de pasajeros, determinar la comisión de infracciones y, aplicar el complejo aparato normativo aplicable a la entrada y extracción de mercancías al o del territorio nacional que involucra normas tanto nacionales como internacionales.

De lo expuesto, se advierten diversas inconsistencias: en *primer* término, la inexistencia de los oficiales de comercio exterior en el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria de agosto de 2009 al mes de abril de 2010 ; en *segundo*, la violación al artículo 13 de dicho Reglamento al prever una integración de la aduana diferente a la que opera en la práctica; en *tercer* término, destaca que la multifuncionalidad de este personal implica mezclar funciones

propias de la Administración Central de Inspección Fiscal y Aduanera, como la prevención y el combate de conductas ilícitas relacionadas con el comercio exterior, y las que están a cargo del personal de las aduanas, como el reconocimiento aduanero de mercancías, el muestreo y la clasificación arancelaria, y en este sentido se cuestionaría a bajo qué área estarían adscritos los Oficiales de Comercio Exterior a las aduanas, a la Central de Inspección Fiscal y Aduanera, o bien a la Central de Operación Aduanera, en estos dos últimos casos se complicaría aún más el desarrollo de las funciones de las aduanas, ya que si bien operan localmente existe una notable influencia del área Central en sus estructuras; en *cuarto* y último término, destacaremos que una capacitación de tres meses en diversos temas, que son por demás complejos y requieren de una especialización técnica por área de conocimiento (no es lo mismo el manejo de armas y equipos de revisión y detección no intrusivos que la clasificación arancelaria o el muestreo de mercancías) resulta insuficiente para enfrentarse a los problemas que plantea la práctica aduanera en nuestro país. Además, si con la renovación del personal de la aduana se pretende erradicar prácticas corruptas por parte de servidores públicos es cuestionable incorporar a personal sin el perfil requerido, ya que ello hace más factible la comisión de dichas conductas irregulares[159].

Por otro lado, es importante comentar que dadas las características particulares de cada aduana, se advierten diferencias sustanciales no sólo en cuanto a su estructura, sino también en cuanto a la operación de las aduanas, tecnología e infraestructura que la conforman. De ahí que la Administración General de Aduanas las clasifique como tipo 1 o tipo 2, lo cual dependerá de la recaudación obtenida, el número de operaciones registradas, su infraestructura, ubicación y plantilla de personal.

---

[159] "Persisten los actos de corrupción en Aduanas", *http://www.eluniversal.com.mx/primera/34188.html*. "Aduanas investiga actos de corrupción", *http://www.eluniversal.com.mx/primera/34408.html*

2.2.4 Actividades del Estado relacionadas con la entrada y salida de mercancías al o del territorio nacional

La actividad aduanera, al igual que otras tareas del Estado, está ligada a factores extra jurídicos, como el económico, en el caso de la potestad aduanera permite al Estado vigilar el cumplimiento de las medidas que dicte en concordancia con la política comercial que adopte, teniendo una inclinación liberal o bien proteccionista. En este sentido, es que algunos autores sostienen que las funciones de las aduanas cambian de acuerdo a la política comercial adoptada por un país, y por ello la política comercial será determinante de la política aduanera que se implemente en un país[160].

Carvajal Contreras, refiere que existen "actividades" o "funciones" primarias y secundarias del Estado que se relacionan con la entrada y salida de mercancías del territorio aduanero, entre las primeras se encuentran la *fiscal*, consiste en la simple recaudación de contribuciones al comercio exterior para obtener ingresos que le permitan cumplir con sus fines; la *económica*, en donde las disposiciones aduaneras se utilizan como normas para proteger a la industria, el comercio, y la agricultura nacional, como estímulos o incentivos para promover la industria doméstica y, como política para combatir el desempleo del país; y, la *social* (que para el autor prevalece sobre la fiscal y la económica), la cual se materializa con la creación de zonas francas y puertos libres, importaciones de organismos descentralizados del Estado para asegurar el abastecimiento de leche, maíz y frijol, establecimiento de franquicias, exenciones de impuestos, prohibición de importar publicaciones que atentan contra moral y buenas costumbres y, aparatos para minusválidos.

[160] Trejo Vargas, Pedro, La facilitación en el comercio mundial y su impacto en la legislación aduanera mexicana: propuesta de adhesión a la Versión revisada del Convenio de Kyoto, Tesis Doctoral, UNAM, 2007.

Para este autor, las funciones secundarias se enfocan hacia actividades de *higiene pública,* para impedir la entrada de productos nocivos para la salud humana o que pudieran causar algún perjuicio a la flora o fauna del país; de *vigilancia,* para prevenir y combatir violaciones a las normas aduaneras y es realizado por la Policía Fiscal; *financiera,* que busca equilibrar el equilibrio en las balanzas comercial y de pagos e, *internacional,* cuyo objetivo es integrar al país a la comunidad internacional a través de los diferentes convenios de comercio exterior que celebre el país.[161]

En nuestra perspectiva, la importancia y trascendencia que reviste la Aduana contemporánea involucra aspectos de diversa índole que dada la globalización han adquirido mayor relevancia para la protección hacia el interior del país y su proyección hacia el exterior.

Por ello, hablar de funciones primarias y secundarias del Estado relacionadas con la actividad aduanera, implica desvalorizar indebidamente las nuevas tareas de Estado que lo legitiman en su actual etapa evolutiva y textual, pues las tareas clásicas del Estado también son resultado de una evolución histórica, e incluso las más recientes pueden modificarse en su desarrollo futuro.[162]

Bajo este contexto, la aduana más que tener una función recaudadora, cumple con una función económica pues facilita el flujo comercial entre los países, sus objetivos por tanto serán encaminados a otros propósitos como son la vigilancia de las disposiciones aduaneras, ya que en caso de inobservancia pone en peligro la industria nacional al permitir el ingreso ilegal de mercancías que desplazan a las nacionales, dañando de este modo el mercado y poner en riesgo la planta productiva y el empleo.

[161] Carvajal Contreras, Máximo, *op. cit.*, nota 117, pp. 6-8.

[162] Häberle, Peter, *op. cit.*, nota 110, p. 246

Asimismo, la aduana permite regular la economía de un país al fomentar las exportaciones a través de la facilitación de los procedimientos de despacho en la aduana, claro está siempre que la industria nacional sea competitiva para incorporarse a otros mercados[163].

La aduana cumple, además, una función financiera, pues constituye un mecanismo regulador de la balanza comercial y de la balanza de pagos; a través de ella se pueden regular las importaciones y exportaciones de un país. Este tipo de control permite también un control del ingreso y salida de las divisas y esto debe entenderse como una acción de doble vía, es decir, la aduana permite que las importaciones y exportaciones sean más fluidas.

2.3 Funciones de las Aduanas

2.3.1 Funciones tradicionales y roles de la aduana contemporánea

Trejo Vargas, distingue como funciones básicas sustantivas de las aduanas las de facilitación, recaudación, fiscalización, verificación, prevención, estadística, respeto a los Derechos Humanos y protección[164]. Sin embargo, omite señalar cuáles serían las funciones no básicas y no sustantivas de la aduana.

[163] Stiglitz, Joseph E., *El malestar en la globalización,* trad. de Carlos Rodríguez Braun, Madrid, Taurus, 2002, p. 96 y 97. Este autor advierte que...*destruir empleos es sencillo y tal es a menudo el impacto inmediato de la liberalización comercial, cuando las industrias ineficientes cierran ante el empuje de la competencia internacional.* En cierta forma las estadísticas muestran que la apertura comercial ha traído implícito ello, baste ver que desde que se implementaron las políticas de la Organización Mundial de Comercio y la suscripción de los Tratados de Libre Comercio cuántas industrias cerraron y cuántas abrieron; en cuánto subieron/bajaron importaciones y exportaciones y de qué tipo de mercancías)

[164] Trejo Vargas, Pedro, *Aduanas régimen jurídico y facilitación,* México, Porrúa, 2008, pp. 164-167.

Sobre las funciones de las aduanas, se considera más acertada la postura de Basaldúa quien distingue entre funciones primordiales y funciones contingentes[165].

Para este autor, se trata de distinguir entre las funciones que usualmente se le atribuyen, aquella que la define como tal a través de los tiempos.

La función esencial o primordial, es la de *ejercer el control sobre las mercaderías que se importan o exportan* el cual puede manifestarse de diversas formas (vigilancia de fronteras, individualización, clasificación, valoración y determinación de origen de las mercancías). En cuanto a las funciones contingentes, refiere que aún cuando son importantes, no son imprescindibles para que las aduanas existan como tales, ubicando en esta categoría las funciones asociadas con percibir derechos aduaneros, y aplicar las prohibiciones económicas y no económicas a las importaciones y exportaciones.

La función de *policía del comercio exterior* atribuida a las aduanas, se manifiesta con el control sobre las mercaderías que se importan o exportan pues al controlar el tráfico internacional de mercaderías las aduanas, como instituciones llamadas a preservar el bien común, velan por asuntos acuciantes como el tráfico de elementos utilizados por el terrorismo, de drogas, de especies de la fauna en riesgo de extinción, de objetos pertenecientes al patrimonio artístico y cultural, de mercadería pirata o con marcas falsificadas, de productos que puedan afectar el medio ambiente, etc.[166]

Lo expuesto, nos permite sostener que el desarrollo de la aduana le ha atribuido funciones tradicionales y las que denominaríamos los nuevos roles de la aduana contemporánea.

---

[165] Basaldúa, Ricardo Xavier, "La Aduana: concepto y funciones esenciales y contingentes", *Instituto Argentino de Estudios Aduaneros*, Argentina, núm. 18, primer semestre 2007, pp. 37-54. *http://www.iaea.org.ar/documentos/REVISTA18_Doctrina2.pdf*

[166] *Idem.*

En las primeras ubicaríamos las que Basaldúa clasifica como esenciales y contingentes, que como se expuso comprenden las de: vigilancia de las fronteras; la individualización, clasificación y valoración de las mercaderías; la determinación de su origen y procedencia; la aplicación de las prohibiciones, económicas y no económicas, a las importaciones y a las exportaciones; la aplicación del arancel; la aplicación de los derechos antidumping, de los derechos compensatorios y de las salvaguardias; la aplicación de las exenciones al pago de los tributos aduaneros; la devolución de tributos en el marco de los regímenes de *drawback*, reintegros y reembolsos.

Por lo que hace a los que hemos denominado los "nuevos roles" de la aduana contemporánea, se puede sostener que son manifestaciones del control en la entrada y salida de mercancías a las que se ha dado una relevancia mayor.

En México, como en otros países el cambio de las funciones tradicionales de las aduanas ha sido motivado por la apertura comercial adoptada, y la suscripción de diversos Tratados y Acuerdos internacionales. Entre los nuevos roles de las aduanas podemos identificar tres y, están asociadas a la participación activa de las aduanas en la seguridad nacional, la protección de los derechos de propiedad intelectual y, la facilitación del comercio, temas por demás complejos por abarcar cada uno diversos apartados, pero sobre todo por el reto de coexistir de manera simultánea entre ellos.

2.3.2 Participación en la Seguridad Nacional

Los atentados terroristas perpetrados el 11 de septiembre del 2001 en Estados Unidos[167], marcaron un hito en las funciones desarrolladas por las aduanas pues a

[167] Otros atentados que influyeron en este cambio de ideología fueron los registrados el 11 de marzo de 2004 en Madrid, España; el 7 de julio de 2005 en Londres; el 1º de octubre de 2005, en la isla de Bali, en Indonesia; el 11 de julio de 2006, en los trenes y estaciones de Bombay y, los que cotidianamente ocurren en Medio Oriente.

partir de ese momento se cambió la perspectiva de los sistemas de seguridad internacionales en el flujo y control de mercancías en los diferentes territorios aduaneros. Mientras los intereses de dicho país se volcaron hacia la seguridad y protección al interior de su territorio, que lo llevó a reforzar las funciones del *Customs and Border Protection* (CBP) y a crear el *Immigration and Customs Enforcement* (ICE), la relación bilateral con México se enfocó directamente hacia la seguridad en la frontera, lo que impactó necesariamente en la operación de las aduanas.

Es indudable que, al ejercer el control de las mercancías que ingresan o se extraen del país, las aduanas realizan una tarea esencial del Estado asociada a la seguridad nacional[168], no sólo de nuestro país sino de terceros, ya que a través de dicha función se evita el ingreso que mercancías ilícitas como drogas, armas, precursores químicos y, dinero; lo que está enfocado a prevenir actividades delictivas como el crimen organizado, el bioterrorismo y terrorismo, que para el caso de los Estados Unidos adquiere mayor "relevancia".

Tal es la importancia de este nuevo rol que diversos instrumentos implementados de 2001 a la fecha, tanto a nivel nacional como internacional, han incorporado a las aduanas en esta tarea; e incluso, ha llevado a la Organización Mundial de Aduanas a reexaminar el papel de estos órganos estatales desde un enfoque nacional y tributario, para incluir uno internacional de cooperación en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado.

[168] Por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a: proteger a la nación mexicana de las amenazas y riesgos que enfrente el país; preservar la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; mantener el orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; mantener la unidad de las partes integrantes de la Federación; la defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y preservar la preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes; ello según lo previsto por el artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional, *http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf*

Entre las estrategias y mecanismos diseñados para reducir riesgos en la seguridad nacional e internacional que involucran la operación de las aduanas, destacan la ya desaparecida Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)[169]; el Acuerdo de Asociación Fronteriza México-EUA (*US-Mexico Border Partnership Agreement*), llamado también "Frontera Inteligente"[170]; el Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Mundial de la Organización Mundial de Aduanas (*WCO SAFE Framework of Standards to secure and facilitate global trade*)[171]; la Alianza de Negocios para un Comercio

[169] Acuerdo Ejecutivo, firmado entre México, Estados Unidos y Canadá el 23 de marzo de 2005 cuyo fin se anunció en 2009. Denominado por algunos autores como el TLCAN plus, se integró de dos agendas: la de Seguridad y la de Prosperidad, como parte de la primera se implementaron diversas acciones para un mayor control de la frontera de personas, cargamentos y bienes catalogados como de alto riesgo, minimizar las amenazas transnacionales, lucha contra el terrorismo, protección de infraestructura crítica, reducción de tiempos de espera, así como el uso de tecnología de punta, *http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/ASPANDeclaracionConjuntaesp.htm*.

[170] Suscrita el 22 de marzo de 2002 en Monterrey, planteó como propósito facilitar el flujo legal de personas, mercancías y servicios de los que dependen las economías de los dos países y, que al mismo tiempo, salvaguarde su seguridad. La firma de este acuerdo, ha implicado, con el uso de alta tecnología de rayos gamma, la revisión de toda la mercancía que cruza la frontera y pasa por puertos de seguridad fronterizos; la certificación de compañías mexicanas y el intercambio de toda la información de la carga transportada hacia los Estados Unidos de América y desde aquel país al nuestro. Materialmente, implica asegurar el ingreso de mercancías no riesgosas para la seguridad de los Estados Unidos, para concentrarse en vigilar mercancías, personas y dinero que sí representan riesgos ingentes para la seguridad de ese país, *http://www.usembassy-mexico.gov/BushMonterrey0302/020321AsocFronteriza.html*

[171] Este marco normativo pretende transformar normas provisionales empleadas por las aduanas en reglas de ejecución uniformes; el documento identifica 27 estándares provisionales en 4 áreas: 1. Derechos de propiedad intelectual y el desarrollo de su legislativo de su régimen de aplicación (13 normas); 2. Cooperación con el sector privado (3 normas); 3. Gestión del riesgo e intercambio de inteligencia (8 normas) y, 4. La creación de capacidad para la aplicación de derechos de propiedad intelectual y la cooperación internacional (3 normas). En cuanto a los objetivos que se plantea esta Organización, y las Administraciones Aduaneras en particular, con la implementación de este marco regulatorio son: 1. Crear normas que garanticen la seguridad y facilitación de la cadena logística a nivel mundial para promover la seguridad y previsibilidad; 2. Permitir el control integrado de la cadena logística en todos los medios de transporte; 3. Ampliar el papel, las funciones y las capacidades de las Aduanas para enfrentar los desafíos y oportunidades del siglo XXI; 4. Reforzar la cooperación entre las Administraciones Aduaneras para detectar envíos de alto riesgo; 5. Reforzar la cooperación entre las Aduanas y las empresas; 6. Promover el movimiento fluido de las mercaderías a través de cadenas logísticas internacionales. En resumen, este marco descansa en cuatro elementos básicos y dos pilares. Los elementos se enfocan en: 1. armonizar los requisitos de la información electrónica sobre los envíos al interior, exterior o en tránsito; 2. aplicar un enfoque de análisis de riesgo; 3. A solicitud del país de destino, la Administración Aduanera del país de despacho realizará una inspección de los contenedores y de la carga de alto riesgo con destino al exterior, preferentemente usando equipos de detección no intrusivos; 4. Se establecen los beneficios que las Aduanas ofrecerán a las empresas que cumplan con las normas

Seguro (*Busines Alliance for Secure Commerce BASC*); el Plan Estratégico Aduanero Bilateral para la fortalecer la cooperación y coordinación entre las aduanas de México y Estados Unidos[172], el Programa *Customs-Trade Partnership Against Terrorism (C-TPAT)*[173], el Plan Conjunto de Coordinación y Comunicaciones para la Reanudación de Actividades de Situaciones de Emergencia[174] y, la denominada Iniciativa Mérida para la Cooperación Bilateral contra la Delincuencia Organizada Transnacional[175]. Asimismo, Estados Unidos

---

de seguridad y que apliquen las mejores prácticas. Los pilares, se enfocan en la asociación Aduanas-Aduanas y Aduanas-Empresas para una mejor aplicación del marco SAFE, *http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/SAFE%20Framework_EN_2007_for_publication.pdf*

[172] Este Acuerdo firmado originalmente en 2007, fue suplido por uno firmado el pasado mes de diciembre de 2009. Se trata de una Declaración de principios que establece 7 objetivos estratégicos y 4 grupos de trabajo bilaterales: Seguridad, Aplicación de las Leyes Aduaneras, Administración fronteriza, infraestructura y tecnologías de información y Capacitación Aduanera.

[173] Este programa promueve una alianza gobierno-empresas para fortalecer los mecanismos de seguridad en todos los pasos y componentes de la cadena logística del comercio internacional, desde su origen hasta su destino final. Para el caso de México, está asociado a la implementación a partir de 2007 de los carriles y módulos exclusivos FAST (*Free and Secure Trade*: Comercio Libre y Seguro) los cuales pueden ser utilizados sólo por importadores estadounidenses y exportadores mexicanos inscritos en el programa denominado Alianza Aduana-Industria contra el terrorismo (*Customs-Trade Partnership Against Terrorism*), *http://www.cbp.gov/xp/cgov/trade/cargo_security/ctpat/* *http://www.cbp.gov/xp/cgov/trade/cargo_security/ctpat/fast/us_mexico/* .

[174] Firmado el 20 de mayo de 2008, tiene como propósito establecer desarrollar e implantar procedimientos específicos para la atención de situaciones de emergencia en las aduanas de la frontera común, que distorsionen o puedan distorsionar el flujo normal de carga comercial procesada a través de las aduanas de ambos países. Esas emergencias pueden derivar de desastres naturales, accidentes e incluso amenazas o ataques deliberados. Además, incluye procedimientos a seguir para la transmisión coordinada de mensajes sobre la situación emergente y las rutas y procedimientos alternativos que podrían seguir; y procedimientos para dar prioridad a la carga de empresas Certificadas, C-TPAT y FAST, *ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia_ftp/publicaciones/boletines/com2008_26.pdf*.

[175] Esta iniciativa, aborda el paradigma de la cooperación en materia de seguridad e implica detener el flujo de drogas hacia el norte y dinero y armas de fuego hacia el sur. Tiene su fundamento en el Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia, firmado el 23 de febrero de 1989, el cual sirve de base a la Declaración Conjunta entre ambos países el 22 de octubre de 2007. Se trata de un programa de cooperación en el cual se ha programado invertir 1,400 millones de dólares en un periodo de 3 años (culmina en 2010), de los cuales 400 han sido autorizados para el caso de México. Además del presupuesto, se transfieren recursos materiales, técnicos y de capacitación para implementar acciones de seguridad nacional orientadas a impedir el tráfico de armamento, dinero en efectivo y precursores químicos desde y hacia ambos territorios. Descansa sobre cuatro pilares estratégicos que guían la cooperación e institucionalizan la asociación entre México y Estados Unidos: 1. Trastornar la capacidad operativa del crimen

implementó mecanismos de intercambio de información electrónica para registrar el ingreso de pasajeros y mercancías como el Sistema Avanzado de Información de Pasajeros (*Advance Passenger Information System APIS*) y los Manifiestos electrónicos de carga (*E-Manifest*), con los que se intercambia información con la autoridad aduanera mexicana.

A nivel nacional, este tema ha sido considerado en el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad[176]; en el Comité Especializado de Alto Nivel para coordinar las acciones del Poder Ejecutivo Federal, que dan cumplimiento a las obligaciones internacionales del Estado mexicano en el ámbito nacional en materia de desarme, terrorismo y/o seguridad internacionales[177], y de forma específica en los Planes Estratégico del Servicio de Administración Tributaria 2007-2012[178] y de Modernización de Aduanas 2007-2012[179], que incluyen apartados específicos para contribuir a la seguridad nacional.

---

organizado; 2. Fortalecimiento de instituciones para sostener el estado de derecho y los derechos humanos; 3. Crear la estructura fronteriza del Siglo XXI, y 4. Construir comunidades fuertes y resistentes. Para el caso de las aduanas esta iniciativa, ha requerido: modernizar la operación aduanera, adquisición de equipo de detección no invasiva (escáneres, maquinas de rayos-x) para llevar a cabo inspecciones de alta tecnología en los puertos de entrada terrestres y aéreos; talleres bilaterales sobre tráfico de armas (Proyecto Gun Runner); intercambio de inteligencia, recolección de evidencia y rastreo; establecimiento de una academia de entrenamiento para la profesionalización de los verificadores aduanales y análisis de puntos ciegos (con apoyo de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza -CBP-); capacitación de equipos caninos, capacitación sobre técnicas de inspección e investigaciones aduanales (con apoyo del Departamento de Seguridad Nacional -DHS-); implementación de un Sistema Fronterizo Interagencias de E.U. (coordina las iniciativas de infraestructura, planeación y establecimiento de prioridades, flujo protegido de carga y bienes, y corredores de seguridad); operaciones contra contrabando de efectivo (Operación Firewall: cooperación investigativa entre la Oficina de Inmigración y Aduanas –ICE-, la CBP y la Administración General de Aduanas de México, que utiliza recursos de inteligencia para fiscalizar tanto carga como pasajeros que entran o salen de la República Mexicana (aeropuertos y puertos marinos), *http://www.usembassy-mexico.gov/sborders_Merida_Initiative.html*.

[176] Diario Oficial de la Federación, 25 de agosto de 2008. El objetivo XV de este Acuerdo denominado “Fortalecer el Sistema de Aduanas”, establece la necesidad de modernizar las 49 aduanas con tecnología y mejorar sus procesos e infraestructura para reducir el contrabando, en particular el tráfico de armas y de precursores químicos.

[177] Diario Oficial de la Federación, 28 de mayo de 2007.

[178] Servicio de Administración Tributaria, Plan Estratégico del Servicio de Administración Tributaria 2007-2012, *ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia_servicio_ftp/publicaciones/legislacion07/pe20071120.pdf*

2.3.3 Protección de los derechos de propiedad intelectual

El creciente fenómeno internacional de la comercialización de mercancías con usurpación de marcas ha llevado a los Estados a enfrentar de manera conjunta problemas que afectan el comercio lícito, ya que según cifras de la Organización para la Cooperación y el desarrollo Económicos (OCDE), este fenómeno representa 2% del comercio a nivel mundial.[180]

Organismos internacionales[181] entre los que destacan las Organizaciones Mundiales de Comercio (OMC), de la Propiedad Intelectual (OMPI), y de Aduanas (OMA), han establecido directrices para habilitar a las aduanas a examinar las mercancías objeto de comercio internacional en los puntos de entrada del país y

---

[179] Servicio de Administración Tributaria, Administración General de Aduanas, *Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012*, Talleres Gráficos de México, México, 2007, http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/descargas/noticias/f_AvPlanMod.pdf

[180] Organization for Economic Co-operation and Development, *Magnitude of counterfeiting and piracy of tangible products: An update,* November 2009, http://www.oecd.org/dataoecd/57/27/44088872.pdf. El informe actualiza los resultados cuantitativos de la OCDE en 2008. Para construir la base para definir la magnitud de la falsificación y la piratería en el comercio mundial, la OCDE realizó una encuesta en cooperación con la Organización Mundial de Aduanas (OMA), se recibieron setenta respuestas de aduanas nacionales, proporcionando información sobre las infracciones detectadas en cualquier momento durante el período 1999-2005. Según en estas respuestas se elaboraron dos índices generales relacionados con el comercio de la falsificación y la piratería: 1. Un índice general relacionado con el comercio de la falsificación y la piratería de economías (GTRIC-e), y 2. Un índice relacionado con el comercio [Índice General de la Falsificación y la Piratería de Productos (GTRIC-p)].

[181] Los organismos internacionales que administran y tienen relación con el tema de la propiedad intelectual son: 1. La Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) órgano central, por su especialidad, de los derechos de la propiedad intelectual de primera generación; 2. La Organización Mundial del Comercio (OMC), que es el órgano central de los derechos de segunda generación, concretamente de ADPIC (Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio); 3. La Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) por lo que se refiere a los derechos de autor y el folklore; 4. La Unión Para la Protección de las Variedades Vegetales (UPOV) en relación con los derechos sobre las variedades vegetales; 5. La Organización para la Agricultura y los Alimentos (FAO) así como la Convención sobre la Biodiversidad (CB), y el Programa de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (PNUMA), en lo relativo al acceso a los recursos genéticos; 6. La Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre las tecnologías médicas; 7. La Unión Telecomunicaciones Internacionales (UTI) relativo a los derechos vecinos; 8. La Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (UNIDO) para la transferencia de tecnología; y, 9.La Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCD) relativo a la transferencia de tecnologías e impacto de la propiedad intelectual en los países subdesarrollados.

confiscar los artículos que violan derechos de propiedad intelectual a petición de su titular[182]. Dicha protección nace del principio de que toda persona tendrá el derecho de impedir a otra no autorizada por ella, la importación de mercancías que se encuentren asociadas a determinados derechos de propiedad intelectual[183.]

Como se ha referido, estos fenómenos junto con la apertura comercial adoptada por nuestro país, han motivado a redefinir las funciones de las aduanas al adjudicarle roles que anteriormente no tenían, como la protección de los derechos de propiedad intelectual, ya que al ser la aduana el primer punto de contacto con la soberanía de un país en donde se verifica el cumplimiento de las disposiciones del ordenamiento jurídico-administrativo aduanero y de aquellas derivadas de Tratados y Acuerdos comerciales, se posibilita la disminución del comercio ilícito de mercancías y de las prácticas que afectan la inventiva de autores e inventores lo que favorece una reducción en los efectos adversos que trae aparejada la falsificación de mercancías no sólo para los titulares del derecho, sino también para los gobiernos y los consumidores.

No obstante lo anterior, y de que México se ha adherido a diversos instrumentos jurídicos internacionales de protección de los derechos de propiedad intelectual[184];

---

[182] Entre los instrumentos jurídicos internacionales en la materia, de los cuales México forma parte, destacan: 1. Convenio de París para la protección de la propiedad industrial; 2. Tratado de Cooperación en materia de patentes, y su reglamento; 3. Arreglo de Estrasburgo relativo a la clasificación internacional de patentes de 1971; 4. Acuerdo de Viena por el que se establece una clasificación internacional de los elementos figurativos de las marcas; 5. Arreglo de Niza relativo a la clasificación internacional de productos y servicios para el registro de marcas. 6. Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionada con el comercio (ADPIC); 7. Tratados y Acuerdos Comerciales signados por México, en su capítulo relativo.

[183] Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, *Seminario Nacional de la OMPI sobre los derechos de la propiedad intelectual y su observancia, para jueces, fiscales, funcionarios de aduana y fuerzas policiales*, Tegucigalpa, Marzo de 2000, *http://www.wipo.int/mdocsarchives/OMPI_PI_JU_TEG_00/OMPI_PI_JU_TEG_00_4_S.pdf*

[184] Los Acuerdos de Marrakech por los que se establece la Organización Mundial del Comercio, específicamente el Anexo 1C denominado “Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, incluido el comercio de mercancías falsificadas”, en su Parte III “Observancia de los derechos de propiedad Intelectual”, Sección 4 “Prescripciones especiales relacionadas con las medidas en frontera” establece en sus artículos 51 a 60 las medidas que deberán adoptar los Miembros de de dicha organización para la protección de los derechos de propiedad intelectual, en especial cuando las mercancías pretendan ingresarse

que en los Acuerdos y Tratados comerciales signados existe un capítulo especial en la materia[185]; que desde 1995 incorporó disposiciones en la Ley Aduanera que facultan a las aduanas para restringir la libre circulación de mercancías de procedencia extranjera cuando se sospeche han infringido derechos de autor o de propiedad intelectual, y de que cada vez existe una mayor comunicación entre la autoridad aduanera y el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, como autoridad responsable del registro marcario, es evidente que el ingreso de mercancías de procedencia extranjera falsificadas al país ha ido en aumento, no por nada se le posiciona en el cuarto lugar a nivel mundial en venta de piratería y contrabando[186] *(vid. infra 3.2.3).*

Lo expuesto, en gran medida obedece a que nuestro sistema legal ubica a la autoridad aduanera como un *órgano meramente ejecutor* en la protección de los derechos de propiedad intelectual al no tener facultades para impedir el tránsito en territorio nacional de mercancías falsificadas, ya que para determinar tal medida precautoria es necesaria la solicitud previa del titular de la marca o derecho de autor a la autoridad administrativa o judicial para que esta a su vez lo requiera a la autoridad aduanera.

---

a su territorio. Cabe señalar, que el artículo 9 del Convenio de París es el antecedente inmediato de las disposiciones contenidas en el Acuerdo sobre medidas en frontera citado, ya que establece la posibilidad de que los productos con marca de fábrica, de comercio o nombre comercial, sean "embargados" al ser importados a cualesquiera de los países de la Unión, siempre que en dichos países los referidos signos distintivos gocen de protección.

[185] Los siguientes Tratados y Acuerdos comerciales contienen un apartado relativo a la protección de los derechos de propiedad intelectual, así como las medidas en frontera aplicables por las aduanas: Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) (DOF 20 de diciembre de 1993) Sexta parte, capítulo XVII; Colombia y Venezuela (G3) (DOF 9 de enero de 1995) Capítulo XVIII; Costa Rica (DOF 10 de enero de 1995) Capítulo XIV; Bolivia (DOF 11 de enero de 1995) Capítulo XVI; Nicaragua (DOF 1 de julio de 1998) Capítulo XVII; Chile (DOF 28 de julio 1999) Capítulo 15; Unión Europea (DOF 26 de junio de 2000) Título IV Acuerdo global y Título V Acuerdo interino; El Salvador, Guatemala y Honduras (TN) (DOF 14 de marzo de 2001) Capítulo XVI; AELC (DOF 29 de junio de 2001) Anexo XXI sobre los derechos de propiedad intelectual; Uruguay (DOF 14 de julio de 2004) Capítulo XV;

[186] La Jornada, "*México, cuarto lugar mundial en venta de piratería y contrabando",* http://www.jornada.unam.mx/2007/07/04/index.php?section=economia&article=027n1eco

En este sentido, resulta necesario implementar otro esquema de operación en el que no sólo se de una mayor cooperación y coordinación entre las autoridades aduaneras y los agentes que intervienen en la protección y titularidad de los derechos de propiedad intelectual, sino también se consideren aspectos como la modificación de los artículos 144, fracción XXVIII, 148 y 149 de la Ley Aduanera facultando a las aduanas para actuar de manera oficiosa; capacitación del personal aduanero a fin de que obtengan los conocimientos técnicos que les permitan identificar la imitación y falsificación de mercancías; integrar una base de datos con los registros de las marcas de importación que cuentan con registro en territorio nacional (las marcas notorias no se incluyen aquí, pues gozan de un trato privilegiado que las exenta de los principios de territorialidad y especialidad); procedimientos de consulta de registros marcarios descentralizados sin necesidad de autorización de las áreas Centrales, entre otros.

2.3.4 Facilitación del comercio

Facilitar el comercio implica simplificar y armonizar los procedimientos que rigen el comercio internacional, considerando los procedimientos que rigen el comercio como las acciones, prácticas y formalidades necesarias para recopilar, presentar, comunicar y procesar los datos que exige la circulación de mercancías en el comercio internacional.

Este nuevo rol, sobre el que aún se discuten sus alcances, se refiere a una gran variedad de acciones tales como procedimientos de importación y exportación (trámites y derechos de aduana o de licencias); las formalidades propias del transporte; los pagos, seguros y demás exigencias financieras; el tránsito de mercancías; la publicación y administración de de reglamentos comerciales, así como el acceso a importadores y exportadores; reducción del papeleo en el punto de entrada de las mercancías en el país; mejorar la transparencia y establecer normas mínimas de procedimiento.

En la perspectiva de algunos, el principal objetivo que se persigue en este rubro, es el de asegurar que los países en desarrollo adopten normas y procedimientos similares a lo de los países industrializados[187], ignorando la amplia brecha financiera, administrativa y de recursos humanos entre aquellos y estos últimos.

Xavier Basaldúa cuando precisa que "las aduanas se encuentran obligadas a conciliar la seguridad con la facilitación del comercio. Para ello han de utilizar técnicas modernas, como el análisis de riesgos y medios de detección idóneos"[188].

En nuestra perspectiva, el reto de armonizar seguridad y facilitación del comercio implica redefinir el papel de la autoridad aduanera, asimilar presupuestos, infraestructura, capacitación y recursos humanos entre Estados Unidos, Canadá y México, y sobre todo crear agendas de seguridad y de facilitación que involucre a diversos agentes del comercio, desde una perspectiva *conjunta* y no unilateral como se ha venido llevando a cabo.[189]

2.4 El papel de la aduana mexicana en el contexto globalizador

2.4.1 Impacto de la globalización en las aduanas

Ahora que el comercio es una prioridad para la mayoría de los gobiernos, la aduana debe adaptarse a las tendencias de la globalización o arriesgarse a ser considerada un obstáculo para la competitividad.

El problema que plantea la globalización para la aduana mexicana, y en general, es que al tener firmados Tratados y Acuerdos comerciales con más de 40 países y

[187] Lal Das, Bagirath, *La OMC y el sistema multilateral de comercio*. *Pasado, presente y futuro*, trad. de María Laura Mazza, España, Icaria editorial, 2004, p. 147.

[188] Basaldúa, Ricardo Xavier, *op. cit.*, nota 165, p. 48.

[189] Ibarra-Yúnez, Alejandro, "Fronteras seguras y facilitación del comercio: Análisis de Economía Institucional"*, Gestión y Política Pública,* Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, vol. XVII, núm. 1, 2008, pp. 3-33, *http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=13311151001*

promover la apertura comercial[190], debe lograr un equilibrio entre el control del despacho aduanero, la seguridad nacional y la facilitación y simplificación administrativa para el tráfico de mercancías.

Para algunos autores la globalización, socava las funciones legales, sociales, políticas y culturales de los Estados nacionales; el papel de promotor y garante del bienestar que cumplía *se reduce considerablemente y tiende a ser cancelado como función estatal*[191].

Contradictoriamente, la celebración de acuerdos de integración económica entre países de una misma región geográfica[192] se advierte como una estrategia regional para protegerse de los efectos de la globalización, cuya intención es uniformar y homogeneizar al mundo.

Además, que este fenómeno conlleva a uniformar normas, procedimientos y mecanismos de solución de controversias, es decir se implementan normas de alcance global[193] y, es precisamente este tipo de normas las que han de impactar

[190] Witker Velásquez, Jorge Alberto y Hernández, Laura, *Régimen jurídico del comercio exterior en México*, 3a. ed., México, UNAM, 2008, pp. 65-88. México inició formalmente su política de apertura comercial al adherirse al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en julio de 1986 y en 1988 al Consejo de Cooperación Aduanera, que tienen por objeto armonizar y facilitar el comercio internacional, a la fecha tiene firmados 12 tratados de libre comercio, forma parte de la Organización Mundial de Comercio, de la de Aduanas y de otros organismos internacionales. Sobre la estructura y funciones de la Organización Mundial del Comercio.

[191] Pérez Miranda, Rafael, "Cambios de significado en la globalización (Estado nacional, soberanía, gobierno, ley y orden)", en *Alegatos,* México, núm. 60, mayo-agosto 2005, p. 262.

[192] Ramírez Gutiérrez, José Othón, "La aduana y los procesos de integración en el siglo XXI", en Fernández Ruíz, Jorge, *Derecho Administrativo. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados,* México, UNAM, 2005, p. 783. América Latina desde los años cincuenta ha llevado a cabo proyectos de integración bajo diversos esquemas que no han tenido un feliz término, otros se agrupan en proyectos más ambiciosos.

[193] Kingsbury, Benedict, *et. al.*, "El surgimiento del derecho administrativo global", *Revista de Derecho Público*, núm. 24, Marzo de 2010, p. 7, http://www.iilj.org/gal/documents/kingsburykrischstewart.2.pdf. La reciente teoría del Derecho administrativo global, distingue cinco tipos principales de regulación administrativa globalizada: (1) administración por parte de organizaciones internacionales formales; (2) administración basada en la acción colectiva de redes transnacionales de acuerdos de cooperación entre funcionarios reguladores nacionales; (3) administración distribuida llevada a cabo por reguladores nacionales

en la operación de las aduanas, sin olvidar el papel que juegan las empresas transnacionales en este tema[194].

Basaldúa[195], refiere que al haberse incrementado notoriamente este fenómeno, la cantidad de mercaderías que son objeto del tráfico internacional y su velocidad, resulta indispensable que las legislaciones aduaneras cuenten con normas regulatorias que posibiliten un control ágil y simplificado, que no cause demoras injustificadas a este tráfico (función facilitadora del comercio).

---

bajo tratados, redes u otros regímenes cooperativos; (4) administración por acuerdos híbridos intergubernamentales privados; y (5) administración por instituciones privadas con funciones regulatorias. En la materia aduanera convergen normas emitidas por entes que se ubican en estos tipos que se proponen, sin embargo como sostienen los autores "los conflictos entre el derecho doméstico, en particular el derecho administrativo, y estas necesidades globales pueden llegar a ser difíciles de resolver a menos que se adopte un enfoque pragmático y temporal. Es demasiado pronto para saber cómo la aplicación regular y rigurosa del derecho doméstico a la participación nacional en órganos administrativos transnacionales o globales, o directamente a las decisiones de dichos órganos, afectaría el funcionamiento de esos órganos".

[194] *Ibidem*, p. 2. Subyacente al surgimiento del derecho administrativo global se encuentra el vasto incremento del alcance y formas de la regulación transgubernamental y de la administración diseñada a enfrentar las consecuencias de la interdependencia globalizada en áreas tales como la **seguridad**, las condiciones del desarrollo y la asistencia financiera a los países en desarrollo, la protección ambiental, la regulación bancaria y financiera, el cumplimiento de las leyes, las telecomunicaciones, **el comercio de productos y servicios**, la **propiedad intelectual**, los estándares laborales, los movimientos transfronterizos de poblaciones, incluyendo a los refugiados. Cada vez más, estas consecuencias no pueden ser adecuadamente afrontadas a través de medidas nacionales regulatorias y administrativas aisladas. Como resultado de ello, se han establecido diversos sistemas transnacionales de regulación o de cooperación regulatoria a través de tratados internacionales y de redes intergubernamentales de cooperación más informales, desplazando muchas decisiones regulatorias del nivel nacional al nivel global. Además, muchos de los detalles y de la implementación de dicha regulación se encuentran determinados por órganos administrativos transnacionales –incluyendo organizaciones internacionales y grupos informales de funcionarios- que desarrollan funciones administrativas pero que no están sujetos directamente al control de los gobiernos nacionales o a los sistemas legales domésticos o, en el caso de los regímenes basados en tratados, a los Estados parte del tratado. Estas decisiones regulatorias pueden llegar a ser implementadas directamente por el sistema global a actores privados o, aún más frecuentemente, a través de medidas de implementación a nivel nacional. Asimismo, es cada vez más importante la regulación por órganos privados internacionales que establecen estándares y por organizaciones híbridas público-privadas que pueden incluir, entre otros, representantes de empresas, ONG´s, gobiernos nacionales, y organizaciones intergubernamentales.

[195] Basaldúa, Ricardo Xavier, *op. cit,* nota 109, p. 745.

En este orden de ideas, el rol encomendado a las aduanas, como "instituciones", en la globalización[196] está orientado a facilitar el movimiento y circulación de mercaderías objeto de tráfico internacional, pues en caso de contrario pueden ser percibidas como un escollo a la globalización económica en cuanto se erigen como barreras que impiden o dificultan la libre circulación de las mismas, lo que ha llevado a algunos autores su desaparición en un futuro.

Como se expuso la apertura económica, los procesos de integración regional y en general el efecto globalizador[197] de la economía, han derivado en el cambio de roles adjudicados tradicionalmente a las aduanas, por ejemplo, las funciones recaudadoras y de protección a los intereses nacionales, han adquirido un enfoque secundario, en el primer caso, se han reducido los ingresos por recaudación de impuestos al comercio exterior, derivado de los múltiples beneficios arancelarios pactados en los acuerdos comerciales y, el segundo ni siquiera puede concebirse compatible a la liberalización económica[198].

Así, funciones asociadas a la protección de la seguridad nacional, de los derechos de propiedad intelectual y la facilitación del comercio han redefinido el papel de las aduanas en el contexto globalizador al asignárseles un rol preponderante respecto de otras funciones que tradicionalmente desarrollaban.

---

[196] *Ibidem,* p. 746.

[197] Stiglitz, Joseph E., o*p. cit*., nota 163, p. 37. considera a la globalización fundamentalmente como "…la integración más estrecha de los países y los pueblos del mundo, producida por la enorme reducción de los costes de transporte y comunicación, y el desmantelamiento de las barreras artificiales a los flujos de bienes, servicios y capitales, conocimientos y (en menor grado) personas a través de las fronteras". Para otros autores, como Bernal Meza, es preferible utilizar el término mundialización, ya que identifica el proceso económico que da cuenta con las nuevas formas que asume la acumulación capitalista (producción, comercio, desarrollo científico-tecnológico, inversiones), y dejar el término globalización para comprender tanto a este fenómeno como al complejo de ideas que se integran en una particular concepción del mundo. Bernal Meza, Raúl, *Sistema mundial y Mercosur. Globalización, regionalismo y políticas exteriores*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 2000, p. 52 y 53.

[198] Pérez Miranda, Rafael, *op. cit.*, nota 191, p. 258. La globalización, exige la supresión o disminución de límites al comercio internacional decretados por los Estados nacionales; pretende la desregulación de requisitos y la liberalización de las transacciones, la flexibilización en las relaciones laborales y la concesión de facilidades para las inversiones en el mercado, la reducción o exención de impuestos, todo o cual restringe a los Estados para establecer políticas sociales.

Por ello, además de recaudar impuestos y facilitar el comercio internacional, la aduana no puede eludir su función de combatir la evasión tributaria, el contrabando de mercancías, el tráfico de drogas y las infracciones a la propiedad intelectual, delitos todos que en un contexto globalizado alcanzan nuevas formas y dimensiones.

En este contexto, se presenta a las aduanas el problema de conciliar los intereses de comercio internacional, circulación cada vez más rápida de mercaderías a través de las fronteras y con menos barreras, y preservar otros valores que atañen al bien común, como la salud pública, la sanidad animal y vegetal, seguridad pública, seguridad nacional e internacional, entre otros, que exigen controles más sofisticados y eficaces sobre el tráfico.

Por ello, el papel que juegan las aduanas es fundamental para facilitar que la industria y los servicios nacionales puedan participar de manera efectiva en el mercado global, en condiciones similares a las de sus competidores; debe facilitar los flujos comerciales y reducir costos; contar con esquemas eficaces de combate a las actividades ilícitas; modernizar la infraestructura y equipamiento tecnológico, así como adecuarse a las mejores prácticas internacionales tanto operativa como normativamente con el fin de armonizar los nuevos roles en que participan: la facilitación del comercio y su participación en el tema de seguridad, sin olvidar el control que ejercen sobre la entrada y salida de mercancías.

2.4.2 En la simplificación de la operación aduanera

Este papel está asociado a la facilitación del comercio, entendida como la simplificación, estandarización y armonización de los procedimientos y de toda la información necesaria que se requiere para el movimiento de productos desde el vendedor hasta el comprador y de su pago respectivo.

Ello implica la simplificación de trámites y procesos aduaneros, costos, tiempo, así como la solución de problemas que surgen de la aplicación de las normas,

procedimientos y requerimientos del comercio internacional, así como de Tratados de libre comercio suscritos por el país. Aun cuando el establecimiento de tratados de libre comercio reduce la importancia de los aranceles aduaneros como fuente de ingresos tributarios, la facilitación se torna relevante en la promoción de la economía para incentivar el comercio.

A la fecha, se han instrumentado diversas acciones y estrategias que permiten simplificar las operaciones de comercio exterior y eficientar la operación de las aduanas, entre las que destacan:

a) Automatización del trámite de inscripción al Padrón de importadores a través del aplicativo "Padrón General de Importadores y Sectores Específicos" y disminución en tiempos de respuesta[199]
b) Eliminación del segundo reconocimiento
c) Reducción de aduanas exclusivas y de horarios específicos (excepto casos de salud pública y seguridad nacional)
d) Homologación de criterios (jurídicos y operativos) entre áreas normativas del Servicio de Administración Tributaria con competencia en la materia aduanera (Administraciones Generales Jurídica y de Aduanas)
e) Simplificación del proceso de exportación
f) Carriles FAST y Exprés (carriles de cruce rápido destinados a importadores, exportadores, transportistas y conductores que participan en el programa de Empresas Certificadas de México o Customs-Trade Partnership Against Terrorism -C-TPAT- de EUA)[200]
g) Certificación en materia de seguridad en la cadena logística de empresas mexicanas en el marco de la Alianza para el Comercio Seguro (Seguridad

[199] Manual de usuario contribuyente, *http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2010/descargas/padron_importadores_sectoriales/manual_contribuyente.pdf*

[200] Parte del Acuerdo para el Reconocimiento Mutuo, compromiso de 140 países de implementar el Marco de Estándares de la Organización Mundial de Aduanas; en Canadá se emplea el Partners in Protection (PIP); Singapur, Partnership for Secure Trade; Comunidad Europea: Operador Económico Autorizado; Jordania, Golden List; Nueva Zelanda,Secure Exports Scheme, entre otros.

física, controles de acceso físico, seguridad de procesos, seguridad de tracto camiones, contenedores y remolques, seguridad de la información y tecnología de la información, seguridad del personal, manejo e investigación de incidentes, socios comerciales, manejo de crisis y recuperación después de un incidente)

h) Aduana sin papel (tránsito de aduanas sin requerir presentación de documentos anexos al pedimento mediante el manejo electrónico de los mismos)

i) Ventanilla Digital Mexicana de Comercio Exterior[201] (permite a los particulares que realizan operaciones de comercio exterior efectuar, a través de un punto de entrada electrónico, la totalidad de los trámites de importación, exportación y tránsito de mercancías. Esta plataforma tecnológica permitirá que diversas dependencias de la Administración pública federal que operen instrumentos, programas y en general se encuentren involucradas con operaciones de comercio exterior estarán interconectadas electrónicamente con la Secretaría de Economía y la

[201] El Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación y el Comercio Electrónico (UN/CEFACT por sus siglas en inglés) ha trabajado en desarrollar el concepto de single window o ventanilla única como parte de las tendencias de modernización y simplificación de las operaciones aduaneras. La Recomendación 33 de este organismo, refiere que dicha figura es una facilidad que brinda a las partes envueltas en el comercio y transporte de bienes a estandarizar la información y documentación en un solo punto de contacto, para cumplir con los requisitos de regulaciones y restricciones no arancelarias, así como trámites regulatorios relacionados con el tráfico de bienes. Mientras que en la Unión Europea se ha trabajado desde el 2003 en la iniciativa de single window y otros países ya operan bajo este esquema (Australia, Alemania, Canadá, Colombia, El Salvador, Estados Unidos, Finlandia, Ghana, Guatemala, Hong Kong SAR (China), Malasia, Mauricio, Japón, Perú, Senegal, Singapur, Suecia entre otros) México ha sido más reservado en adoptar esta iniciativa e implementarla. Aún cuándo ha realizado esfuerzos para facilitar el tráfico internacional de bienes (Decreto por el que se otorgan Facilidades Administrativas en Materia Aduanera y de Comercio Exterior publicado el 31 de marzo del 2008 y Decreto por el que por el que se establece la Ventanilla Digital Mexicana de Comercio Exterior publicado el pasado 14 de enero de 2011) todavía hay mucha tarea pendiente por hacer en pos de una simplificación que nos permita llegar a niveles de competitividad en materia aduanera, comparable con las economías antes mencionadas. Para abundar en el tema se sugiere consultar en Meza, Claudio, *"Procesos simples, transparentes y efectivos para el comercio global"*, Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y el Comercio Electrónico, División de Comercio-Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (ONU/CEPE), II Encuentro Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Ventanillas Únicas de Comercio Exterior, Valparaíso, Chile, diciembre, 2010, p. 7. *http://www.sela.org/DB/ricsela/EDOCS/SRed/2010/03/T023600003969-0-Di_8_Centro_Naciones_Unidas_Facilitacion_Comercio.pdf.*

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, compete al Servicio de Administración Tributaria su desarrollo y administración)

j) Coordinación permanente con otras autoridades aduaneras

Estas medidas de facilitación y simplificación deben diseñarse e instrumentarse sin descuidar la seguridad nacional, la salud pública y el fraude comercial, ya que previo a su implementación se lleva a cabo un análisis de riesgo para determinar bajo qué condiciones y a qué sector serán destinadas dichas medidas.

2.4.3 En el fortalecimiento de la seguridad

Los cambios del comercio internacional han dotado a las aduanas de un papel de protector nacional a uno internacional. Las aduanas colaboran en la seguridad internacional, revisando que todas las exportaciones e importaciones cumplan con las normas orientadas a este fin[202], de ahí como se expuso (apartado 2.3.2) se han instrumentado diversas acciones en la materia con el propósito de asegurar un comercio seguro entre las naciones.

Pero además, esas políticas impactan al interior del país y de ahí que se haya asignado a la aduana un rol en la protección de la seguridad nacional. Como parte de las acciones instrumentadas en la materia se ha modernizado a las aduanas, lo que ha derivado en incorporar a la operación aduanera sistemas y tecnologías para eficientar la fiscalización que lleva a cabo esta autoridad combatir actividades delictivas que trascienden las fronteras.

Entre los mecanismos para eficientar su desempeño y reducir el riesgo en las operaciones de comercio exterior destacan la administración de riesgos, las revisiones no intrusivas, la coordinación e intercambio de información con

[202] Por ejemplo, como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos, los productores que quieran exportar bienes alimenticios o médicos a ese país, deben cumplir con una serie de medidas formuladas en la Ley del Bioterrorismo de la *Food Drugs Administration*.

autoridades nacionales y extranjeras, la práctica de operativos coordinados y la capacitación del personal aduanero con el propósito combatir el tráfico de dinero, armas y precursores químicos, como se muestra en la siguiente relación:

a) Certificación de empresas en materia de seguridad
b) Comunicación inalámbrica segura en las aduanas
c) Confinamiento de las Aduanas. Se refiere a la seguridad perimetral de las instalaciones de la aduana, el control de personas que ingresan a las oficinas y a las áreas de revisión aduanera.
d) Empleo de binomios hombre-canino para la detección de sustancias y mercancías ilícitas (narcóticos -marihuana, cocaína-, explosivos, armas, cartuchos, dinero).
e) Esclusas Tecnológicas.
f) Incorporación del análisis de riesgo de las operaciones de comercio exterior. Se determina un nivel de riesgo por medio de análisis de operaciones de mercancía, importadores, exportadores, entre otros aspectos[203].
g) Phazir. Equipo portátil para revisión de mercancías de difícil identificación, productos químicos y polvos, al detectar una sustancia prohibida envía una alarma (lector de espectros).
h) Revisiones no intrusivas. Se llevan a cabo con ayuda de equipos especializados que facilitan la detección de irregularidades en la mercancía de carga o el equipaje, en cuyo caso se practica una revisión física secundaria exhaustiva. Su propósito es evitar la introducción de mercancías ilícitas, así como fortalecer el control y detección de mercancías no declaradas o prohibidas al territorio nacional, en este tipo de revisiones se encuentras las realizadas a través de: máquinas de rayos gamma, detectores de radiación, endoscopios, densímetros y equipos portátiles de detección de mercancías de difícil identificación.

[203] En nuestra opinión esta actividad debe ser llevada a cabo por la propia Administración General de Aduanas y no como actualmente se realiza a través de la Administración Central de Inteligencia Tributaria de Comercio Exterior adscrita a la Administración General de Planeación.

i) Revisión en primer punto de entrada para pasajeros internacionales que arriben al país por vía aérea (Regla de Carácter General en Materia de Comercio Exterior 3.2.4)
j) Sistema de Supervisión y Control Vehicular (SIAVE). Este sistema permite someter a los vehículos que cruzan la frontera a un proceso de análisis de riesgo, mediante el cual se determina si se sujeta a revisión por parte de la autoridad. El análisis se lleva a cabo a aproximadamente en ocho segundos, en donde una serie de mecanismos toman el peso, dimensiones, placas, fotografía y tipo de vehículo, lo que permite al procesador central hacer cruces de información y determinar si es de riesgo.
k) Proyecto de Video Vigilancia Administrada (VIVA). Sistemas de videovigilancia en inmuebles que permite detectar irregularidades en las instalaciones de las aduanas.
l) Coordinación Intersecretarial (Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, Secretaría de la Defensa Nacional, Procuraduría General de la República)
m) Creación del Sistema de Intercambio de Datos sobre permisos de regulaciones no arancelarias responsabilidad de distintas Dependencias.

El uso de estas tecnologías y análisis de riesgos, incrementa la eficiencia de la aduana, aporta elementos para determinar patrones de riesgo, agiliza el despacho aduanero, eficienta la revisión de mercancías de carga y pasajeros, reduce el riesgo de daños a las mercancías, facilita la detección de precursores químicos, drogas, armas, dinero, explosivos e, incrementa el número de revisiones.

Finalmente, el factor económico es muy importante en la globalización lo que tiende a eliminar cualquier barrera que impida el libre intercambio comercial, sin embargo, existen otros aspectos, como la seguridad interna, que los Estados difícilmente estarían dispuestos a ceder.

2.4.4 En el control de ingreso y salida de mercancías

No se puede ignorar el papel trascendental que hoy en día cumplen las aduanas, al transformarse en el eficaz instrumento a través del cual el Estado cumple su cometido de gestión económica de desarrollo; como instrumento ejecutor de las directrices de la política aduanera y en su papel de protector de la seguridad nacional e internacional.

De hecho, ya no se les concibe exclusivamente como aquel servicio público encargado de controlar el tráfico internacional de mercancías para recaudar los tributos a que dieran origen, sino, además, se entiende que este control o intervención comprende la ejecución de todas aquellas medidas que adopte el Estado con el objeto de regular, fomentar o restringir el intercambio comercial, a fin de proteger y desarrollar la economía y seguridad nacional.

En este sentido, se advierte que la aduana se encuentra ante la disyuntiva de conciliar los intereses del comercio internacional y preservar otro tipo de valores que atañen al bien común, como la salud pública, animal, vegetal, seguridad pública etcétera, que exigen controles cada vez más sofisticados y eficaces sobre el tráfico internacional de mercaderías.

De hecho, estos controles que debe implementar la aduana para hacerla más eficiente y certera en la fiscalización que realiza ha llevado a que la operación de las aduana mexicana esté actualmente en un período de reingeniería, adaptándose a los requerimientos internacionales en materias de facilitación comercial y seguridad, sin olvidar su actividad de control en el ingreso y salida de mercancías del o al territorio nacional.

Para tal efecto, se han instrumentado cambios en la ***organización*** (capacitación del personal en aspectos técnicos, incorporación de Oficiales de Comercio Exterior, existencia de áreas dedicadas al análisis de riesgos en las operaciones),

en los ***procedimientos*** (despacho electrónico, aduana sin papel, regímenes aduaneros y esquemas especiales, simplificación en la operación de empresas certificadas, IMMEX, sector automotriz, mensajería y paquetería, vehículos usados, sector agrícola) y en la ***regulación*** (actualización y simplificación de normas referentes a infracciones, sanciones, causales de embargo y retención de mercancía, garantías, homologación de criterios normativos y operativos).

En nuestra opinión este rubro, es el que mayor importancia reviste pues aunque se hayan asignado otros roles a la aduana este es el que da fundamento a su existencia y a partir de este derivan los demás.

De esta forma se puede establecer que el principal problema que se plantea a la aduana contemporánea, y en especial a la mexicana, es la forma de eficientar su actividad de control para armonizarla con los requerimientos de facilitación y seguridad en el comercio, ello claro está sin transgredir principios elementales como los de seguridad y certeza jurídicas, legalidad y jerarquía normativa, pues como se expondrá en el siguiente capítulo la autoridad aduanera se vale de diversos instrumentos normativos para dar cumplimiento a las tareas que debe llevar a cabo. Instrumentos, que en la práctica no sólo complementan a la norma legal y reglamentaria, sino que van más allá de lo previsto en las mismas.

CAPÍTULO III
LA REGULACIÓN DEL DESPACHO ADUANERO DE MERCANCÍAS EN MÉXICO: UN ESTUDIO DE LA POTESTAD NORMATIVA DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

3.1 La complejidad de la regulación de la operación aduanera y del comercio exterior en México

En el capítulo anterior se expuso la importancia que revisten, en el contexto de la globalización, la actividad aduanera y la aduana como institución, así como las funciones que le han sido encomendadas tradicionalmente y las que caracterizan a la aduana contemporánea. Esto constituye el punto de partida para analizar la forma en que se regula la operación de las aduanas en México y el papel que han adquirido las denominadas circulares u oficios normativos en dicha regulación, las cuales se constituyen en auténticas reglas de carácter general, abstracto e impersonal que, bajo diversas denominaciones, tienen como nota común la de representar auténticas fuentes del derecho[204], llegando a contener una regulación más rica y extensa, incluso por encima de leyes y reglamentos.

Como refiere Casarín, además del problema de eficacia que ello representa, la expedición desordenada, indiscriminada y discrecional conlleva muchas veces a ataques a los derechos fundamentales, particularmente cuando vulneran el principio de legalidad, seguridad jurídica, primacía y reserva de la ley, y el de preferencia reglamentaria. Y enfatiza, todo proceso de creación normativa debe derivar de una facultad expresa contenida en la Constitución y leyes, así como circunscribirse a una serie de límites formales y materiales que les vienen impuestos por normas de mayor jerarquía, por tratarse de un acto de regulación general de conductas que innova el ordenamiento jurídico.[205]

[204] Casarín, León Manlio Fabio, *op. cit*, nota 55, pp. 117 y ss.

[205] *Idem.*

En la perspectiva de Cossío, la problemática que deriva de esta situación, es que la individualización normativa es realizada por una gran cantidad de órganos estatales y, por el hecho de que las normas superiores no siempre tienen un sentido unívoco preciso. Lo que tiene como consecuencia una importante y compleja descentralización en la creación del derecho y, una indeterminación, cuando no contradicción, entre las normas jurídicas.[206]

En México, la práctica aduanera se ha caracterizado por el gran número de disposiciones que emite la autoridad administrativa para regular dicha actividad, al parecer este fenómeno es una constante en diferentes órdenes jurídicos contemporáneos, ya que no sólo a través de Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior sino mediante las denominadas circulares normativas prevé aspectos no contenidos en la Ley Aduanera y su reglamento, con la consecuencia inmediata de establecer obligaciones para los sujetos obligados a la observancia de dicha Ley.

Además, debe considerarse que en la actividad aduanera mexicana convergen facultades de diversas Dependencias de la Administración pública federal[207], las que a su vez emiten regulaciones que inciden en la materia.

De esta forma, se advierte una regulación del comercio exterior compleja integrada por diversos ordenamientos del más distinto nivel normativo y emitidos por un sinnúmero de entes los cuales convergen para dar cumplimiento a Tratados y Acuerdos comerciales signados por el Estado mexicano, y a normas emitidas por organismos internacionales a los cuales México se ha adherido y que están relacionadas con el comercio internacional.

---

[206] Cossío Díaz, José Ramón, *Constitución, tribunales y democracia*, México, Themis, 1988, p. 85.

[207] Entre otras las emitidas por las Secretarías de Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Defensa Nacional, Economía, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Salud (Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios -COFEPRIS-).

De manera general, se puede sostener que el entramado de normas nacionales e internacionales que deben cumplirse para ingresar o extraer mercancías al o del país resulta en ocasiones contradictorio y en muchas de las veces se da espacio a normas de menor jerarquía para regular las situaciones que se presentan en la operación aduanera, como lo es el caso de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, el Manual de Operación Aduanera y las denominadas circulares normativas, conglomerado de normas que, está por demás decirlo, en nada facilita el libre intercambio de mercancías dificultando a importadores y exportadores sus operaciones.[208]

Bajo este contexto, abordar de manera integral el fenómeno de la regulación del comercio exterior en el país implica una labor exhaustiva e interminable, pues dicho análisis debe considerar el universo de disposiciones administrativas que día a día se emiten y que tienen incidencia directa en la actividad aduanera y el comercio exterior.

Sin embargo, el propósito de nuestro estudio no es agotar el total de dichas disposiciones, es decir no se trata de abordar el estudio desde una perspectiva cuantitativa sino cualitativa, para así, acreditar primero, que a través de las circulares se norma la actividad aduanera; segundo, que las mismas se emiten para distintos propósitos; y, tercero, que las disposiciones contenidas en las circulares normativas y las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior van más allá de lo previsto en la Ley Aduanera y su reglamento, y en este contexto sostener que la autoridad administrativa de ser una autoridad ejecutora se ha convertido en una autoridad reguladora a través de este tipo de instrumentos y son éstos los que soportan en la práctica la regulación de la actividad aduanera ante el desfase de la Ley y su reglamento.

[208] No obstante de que se han simplificado trámites y se han instrumentado diversos programas de desregulación administrativa (Decreto por el que se otorgan facilidades administrativas en Materia Aduanera y de Comercio Exterior Diario Oficial de la Federación del 31 de marzo de 2008; Decreto por el que se establece la Ventanilla Digital Mexicana de Comercio Exterior como Diario Oficial de la Federación del 14 de enero de 2011, es evidente la complejidad de la normativa aplicable a las operaciones de comercio exterior y en particular a la actividad aduanera.

3.1.1 Marco jurídico general que regula a las Aduanas y las operaciones de comercio exterior

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el máximo ordenamiento del sistema jurídico mexicano y la primera fuente de donde emanan las normas que rigen a las Aduanas y las operaciones de comercio exterior en nuestro país[209].

El artículo 133 constitucional, constituye la base sobre la que se organiza el orden jurídico estatal[210], el cual se conforma por normas que constituyen una verdadera jerarquía normativa[211], integrada con base en diversos niveles en donde la norma primaria, fundamental o suprema -norma constitucional- representa, siempre, la suprema razón de validez de todo orden jurídico.

En este sentido, las normas que forman la constitución del orden jurídico son, esencialmente, normas que confieren facultades cuya función normativa consiste en otorgar poderes, investir o habilitar a ciertos individuos para que realicen actos jurídicos válidos, (como la creación de normas jurídicas) así como las condiciones,

---

[209] Rodríguez, César (colab.), *La Decisión judicial: el debate Hart-Dworking, estudio preliminar,* Bogotá, Siglo del hombre editores, 1997, p. 27. Para Hart la Constitución…es el criterio supremo de validez…la validez de esta está dada por una regla que establece que "lo que la Constitución dice es derecho". Esta es la regla de reconocimiento del sistema jurídico en tanto suministra los criterios de validez –la Constitución y las normas subordinadas a ésta- por referencia a los cuales se identifican las normas que son reconocidas como pertenecientes a dicho sistema.

[210] Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Enciclopedia jurídica mexicana,* Cd. de México, t. V, 1998, p. 349. En el vocablo "*orden jurídico*", es "…de gran importancia para la ciencia del derecho la problemática relacionada con los principios referentes a la ordenación de un conjunto de normas. La ciencia del derecho tiene como una de sus tareas la de establecer y determinar los principios o reglas conforme a los cuales un conjunto de normas forman un *orden o sistema*, pues el derecho se presenta a ella para su consideración no como una norma aislada, sino constituyendo pluralidades, conjuntos específicos cuyas relaciones recíprocas deben ser establecidas o definidas…"

[211] *Ibidem*, pp. 26-27. Hart explica que…en toda sociedad compleja contemporánea las reglas jurídicas están organizadas jerárquicamente, de tal forma que la validez de una regla depende de su conformidad con las reglas ubicadas en un nivel jurídico más alto. Esta estructura jerárquica permite determinar la pertenencia de una norma al sistema jurídico a través de una prueba de origen o linaje, esto es…la cadena jurídica de derivación de la cual hace parte la norma.

características y alcances que habrán de tener las normas que surjan del ejercicio de esas facultades.

La relación de subordinación entre la norma fundamental y las leyes secundarias deriva, de la posibilidad de creación con que cuente cada uno de ellos, así, la norma que prevé y determina en sus disposiciones la creación de otra, es superior a esta última; la creada de acuerdo con tal regulación, inferior a la primera.

El complejo normativo que regula la actividad aduanera y las operaciones de comercio exterior, se integra por normas constitucionales, Tratados y Acuerdos internacionales, Leyes y sus reglamentos, Acuerdos, Decretos, Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, Reglas y Criterios de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, Normas Oficiales Mexicanas, Manuales de operación y, finalmente las denominadas “circulares normativas” emitidas por la Administración General de Aduanas.

Cuadro 3. Marco regulatorio que incide en el comercio exterior y converge con la operación aduanera

3.1.2 Normas constitucionales a partir de las cuales se regula la actividad aduanera y el comercio exterior

Las ***normas constitucionales*****,** prevén los principios generales de los que emanan las leyes secundarias relacionadas con las funciones que desarrolla la Aduana y las operaciones de comercio exterior, conteniéndose principalmente en los artículos 31, fracción IV -obligatoriedad para contribuir al gasto público de manera proporcional y equitativa en que dispongan las leyes-; 73, fracción XXIX numeral 1º -facultad del Congreso de la Unión para establecer contribuciones sobre el comercio exterior-; 89, fracción XIII -facultad del Presidente para establecer y designar la ubicación de aduanas marítimas y fronterizas (no considera las aduanas aeroportuarias ni las interiores)[212]- y el 131 -facultad exclusiva de la federación para gravar la importación, exportación o tránsito de mercancías y reglamentar y aún prohibir, por motivos de seguridad pública o de policía, su circulación en territorio nacional-.

Además, el segundo párrafo de este artículo, en relación con el 49 del mismo ordenamiento, 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.

En este sentido, y como lo afirma la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se establece una excepción al principio de división de poderes, consistente en que el Presidente de la República pueda emitir actos formalmente legislativos cuando el Congreso de la Unión lo autorice para expedir disposiciones de carácter general en materia arancelaria o no arancelaria y que tienen “la misma jerarquía que las leyes dictadas por el propio órgano legislativo en las citadas materias, para cuya

[212] Artículo 89.- Son atribuciones del Poder Ejecutivo Federal: …*XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación”.* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/12.doc*

emisión no se requiere seguir el proceso legislativo regulado en el artículo 72 constitucional".[213]

Aunque esta facultad haya su justificación en "*la dinámica del comercio exterior, en la protección de la balanza internacional de comercio, de la salud y la vida",* su ejercicio no es discrecional pues debe estar fundado en las condiciones y circunstancias previstas por la propia Constitución federal y por regla general es en la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal siguiente, donde el Congreso aprueba el uso de dicha facultad.[214]

[213] Suprema Corte de Justicia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, Tomo XIV, Agosto de 2001, Tesis 2a. CXV/2001, p. 211.

[214] Esta facultad debe realizarse mediante decretos-delegados y conforme al artículo 4º, fracciones I y II de la Ley de Comercio Exterior, el cual, para algunos autores es violatorio del artículo 131 de la Carta Magna, en virtud de que hace caso omiso de los supuestos de aplicación de tal facultad delegada en casos de emergencia. Como, ejemplo de este tipo de vulneración al artículo 131, se ve en algunos decretos y sus modificaciones, tales como el Decreto por el que se crean, modifican o suprimen diversos aranceles de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, publicado en el DOF el 17 de abril de 2002. Sin embargo, a juicio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Congreso de la Unión puede facultar al Ejecutivo federal para aumentar, disminuir o suprimir tarifas de importación y exportación, con la finalidad de beneficiar a la economía nacional, dentro del contexto del artículo 131 párrafo segundo de la Constitución Federal, a su vez el artículo 4° de la Ley de Comercio Exterior establece las mismas facultades para el ejecutivo, lo que resulta en la delegación en la potestad tributaria del Presidente de la República para emitir disposiciones de observancia general, siempre y cuando cumpla con los lineamientos contenidos en el precepto constitucional aludido, según se advierte de la Tesis jurisprudencial COMERCIO EXTERIOR. LA LEY FEDERAL RELATIVA ES LA NORMA A TRAVÉS DE LA CUAL EL CONGRESO DE LA UNIÓN DELEGÓ SU POTESTAD TRIBUTARIA AL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL PARA REGULAR LAS MATERIAS ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 131, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Conforme al precepto constitucional citado, con el objeto de dotar al Estado de mecanismos jurídicos eficientes y expeditos que le permitan encauzar las operaciones de comercio internacional en beneficio de la economía nacional y responder con la diligencia necesaria a las fluctuaciones generadas en el intercambio de bienes con el sector externo, el Congreso de la Unión puede facultarle al Ejecutivo Federal aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación. Ahora bien, si se atiende a que el artículo 4o., fracción I, de la Ley de Comercio Exterior establece que el Ejecutivo Federal tiene facultades para "crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con lo establecido en el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", resulta evidente que a través de dicha Ley el Congreso de la Unión expresamente delegó su potestad tributaria al Presidente de la República para emitir disposiciones de observancia general en materia arancelaria o no arancelaria, siguiendo los lineamientos contenidos en el precepto constitucional referido. Tesis 2a./J. 121/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, agosto de 2007, p. 415.

Así, esta facultad debe realizarse mediante decretos-delegados conforme al artículo 4º, fracciones I y II de la Ley de Comercio Exterior, el cual, para algunos autores es violatorio del artículo 131 de la Carta Magna, en virtud de que hace caso omiso de los supuestos de aplicación de tal facultad delegada en casos de *emergencia*.

3.1.3 Tratados y Acuerdos comerciales que inciden en la práctica aduanera

Desde 1994 a la fecha se han signado doce ***Tratados de Libre Comercio, así como diversos Acuerdos de Complementación Económica***. Su objetivo principal, no solamente es crear preferencias arancelarias para acceder a otros mercados con ventajas, al poder utilizar aranceles más bajos, sino principalmente negociar los aranceles que se establecen en la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, aunque hoy día ello no sea tan vigente[215].

[215] Parece que México tenía prisa por incorporarse a la vorágine del comercio internacional y de convertirse en uno de los países con mayor número de Tratados y Acuerdos comerciales signados. Tales han sido los "avances" en la materia que no conforme con negociar la apertura comercial de varios sectores, en los México no ha salido beneficiado por cierto, en diciembre de 2009 la Secretaría de Economía anunció la desgravación arancelaria de más de 6,360 fracciones arancelarias beneficiando a naciones terceras con las que México no tienen signados acuerdos comerciales (China. Singapur, Taiwán y Corea). El resto de las fracciones arancelarias "protegidas" suman 318 y se trata de productos sensibles (aluminio, textil, gasas y regaderas), cuya desgravación será "paulatina". Además, hay que resaltar que con la publicación de los "Acuerdos entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Popular de China en Materia de Medidas de Remedio Comercial" y "Por el que se implementa una medida de transición temporal sobre las importaciones de diversas mercancías originarias de la República Popular China" publicados en el Diario Oficial de la Federación los días 13 de agosto y 14 de octubre de 2008, respectivamente, se eliminaron las medidas antidumping -cuotas compensatorias- que venían aplicándose a diversas mercancías procedentes de China, en su lugar se acordó aplicar las denominadas "medidas de transición temporal" exentando de éstas a 749 fracciones y aplicándose sólo a 204 fracciones arancelarias, las cuales incluyen mercancía de 16 sectores productivos considerados como sensibles (prendas de vestir hilados y tejidos, calzado, juguetes, productos químicos, bicicletas, válvulas, electrodomésticos, cerraduras y candados, herramientas especiales, herramientas, carriolas, transformadores, lápices); dichas medidas se eliminarán de forma progresiva en cuatro períodos para concluir de manera total en diciembre de 2011 (Primer período: 15 de Octubre de 2008 al 11 de diciembre de 2008; segundo del 12 de diciembre del 2008 al 11 de diciembre del 2009; tercero del 12 de diciembre del 2009 al 11 de diciembre del 2010; y, cuarto del 12 de diciembre del 2010 al 11 de diciembre del 2011).

En su conjunto los tratados tienen una estructura muy similar pues observan la del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, o bien de la Decisión 2/2000 (Partes, Capítulos, Artículos, Anexos y Apéndices) y en ellos se contienen, entre otros, los temas relacionados al trato nacional y acceso de bienes al mercado, medidas sanitarias y fitosanitarias, prácticas desleales de comercio internacional, propiedad intelectual, reglas de origen, procedimientos aduaneros y salvaguardias. Cabe mencionar que algunos artículos tienen Anexos cuyo texto permite complementar las disposiciones que emanan de cada artículo (los más utilizados dentro de la Parte del Comercio de Bienes es el Calendario de desgravación y el Anexo de Reglas de Origen específicas). El texto de los Tratados de Libre Comercio también se encuentra formado por Apéndices que al igual que los Anexos tienen como finalidad la de complementar las disposiciones a lo largo de dichos Tratados.

Cuadro 4. Tratados y Acuerdos comerciales signados por México

Tratado	País	Publicación en DOF	Entrada en vigor
TLCAN	Estados Unidos-Canadá	20 de diciembre de 1993	1 enero de 1994
TLC-G3	Colombia	9 de enero de 1995	1 de enero de 1995
TLC México-Costa Rica	Costa Rica	10 de enero de 1995	1 de enero de 1995
TLC México-Bolivia	Bolivia	11 de enero de 1995	1 de enero de 1995
TLC México-Nicaragua	Nicaragua	1 de julio de 1998	1 de julio de 1998
TLC México-Chile	Chile	28 de julio de 1999	1 de agosto de 1999
TLCUEM	Unión Europea**	26 de junio de 2000	1 de julio de 2000 (Bienes) 1 de marzo de 2001 (servicios e inversión)
TLC México-Israel	Israel	28 de junio de 2000	1 de julio de 2000
TLC México-Triángulo del Norte	El Salvador, Guatemala y Honduras	14 de marzo de 2001	15 de marzo de 2001: El Salvador y Guatemala 01 de junio de 2001: Honduras
TLC México-Asociación Europea de Libre Comercio	Islandia, Noruega, Liechtenstein y Suiza	29 de junio de 2001	1 de julio de 2001
TLC México-Uruguay	Uruguay	14 de julio de 2004	15 de julio de 2004
Acuerdo de Asociación Económica México-Japón	Japón	31 de marzo de 2005	1 de abril de 2005
Acuerdo de Complementación Económica México-Mercosur	Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay	Julio del 2000	

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Economía
*Alemania, Austria, Belarus, Bélgica, Chipre, Dinamarca, España, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República de Bulgaria, República Checa, Rumania, Suecia y Suiza.

3.1.4 Instrumentos normativos que regulan la actividad aduanera y las operaciones de comercio exterior

Las Leyes Aduanera, de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, de Comercio Exterior, y de manera supletoria el Código Fiscal de la Federación, constituyen los pilares normativos[216] de la actividad aduanera y las operaciones de comercio exterior. De estas derivan:

- **Reglamentos** (Ley Aduanera, de Comercio Exterior, etc.)

- **Decretos** de Fomento de Comercio Exterior (Para el fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación –IMMEX-[217]; Que establece la Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores -DRAW BACK-[218]; Por el que se establecen Programas de

[216] Aunque constituyen los pilares de la materia existen otras leyes, reglamentos y códigos que resultan aplicables en la materia como Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, Ley Federal de Sanidad Animal, Ley Federal de Sanidad Vegetal, Ley General de Salud, Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, Ley Federal sobre Metrología y Normalización, Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, Ley Federal de Derechos, Ley del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, Ley del Impuesto al Valor Agregado, Ley del Impuesto sobre la Renta y Ley del Impuesto al Activo.

[217] Diario Oficial de la Federación del 01 de noviembre de 2006, última modificación 24 de diciembre de 2010. El decreto por el Decreto por el que se modifica el diverso para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación, que entró en vigor el pasado 24 de marzo del 2011, abrogó los decretos de los Programas para el establecimiento de Empresas de Comercio Exterior –ECEX- y para el fomento y operación de las empresas Altamente Exportadoras –ALTEX-, quedando vigentes las constancias expedidas al amparo de dichos decretos, siempre y cuando los titulares de las mismas presenten un reporte anual a más tardar el último día hábil del mes de mayo de cada año respecto de sus operaciones de comercio exterior correspondientes al ejercicio fiscal inmediato anterior y cumplan con ciertos requisitos especificados en el artículo cuarto transitorio de dicho Decreto modificatorio (disposición en vigor a partir del 01 de enero de 2011). En realidad se trata de un mayor control y una asimilación de este tipo de programas, ya que las empresas que deseen que deseen continuar aplicando el beneficio de la devolución del impuesto al valor agregado podrían solicitar, en un plazo que no mayor de 20 días hábiles, un Programa IMMEX, siempre que den cumplimiento a los requisitos y trámites que éste establece. (En vigor a partir del 01 de enero de 2011).

[218] Diario Oficial de la Federación del 11 de mayo de 1995, última modificación 29 de diciembre de 2000.

Promoción Sectorial –PROSEC-[219]; Por el que se otorgan facilidades administrativas en Materia Aduanera y de Comercio Exterior[220], entre otros)

- **Decretos y Acuerdos** vehiculares y de apoyo a la industria automotriz;

- **Regulaciones y restricciones no arancelarias[221]** Permisos previos; Cupos; Normas Oficiales Mexicanas (Acuerdos emitidos por la Secretaría de Economía o de manera conjunta con las de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, del Medio Ambiente y Recursos Naturales; de la Defensa Nacional; de Salud y la Comisión Federal para la Protección de Riesgos Sanitarios; de Energía; entre otras);

- **Reglas y Criterios de Carácter General en Materia de Comercio Exterior [222]**

- **Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior,** emitidas por el Servicio de Administración Tributaria de forma anual;

---

[219] Diario Oficial de la Federación del 02 de agosto de 2002, última modificación 23 de septiembre de 2010.

[220] Diario Oficial de la Federación del 31 de marzo de 2008.

[221] Conforme a los artículos 4, 16, 17, 19 y 20 de la Ley de Comercio Exterior, son medidas que establece la Secretaría de Economía, o de manera conjunta con la autoridad competente, para: I. Corregir desequilibrios de la balanza de pagos; II. Regular la entrada de productos usados, de desecho o que carezcan de mercado sustancial en su país de origen o procedencia; III. Conforme a lo dispuesto en tratados o convenios internacionales de los que México sea parte;
IV. Como respuesta a las restricciones a exportaciones mexicanas aplicadas unilateralmente por otros países; V. Cuando sea necesario impedir la concurrencia al mercado interno de mercancías en condiciones que impliquen prácticas desleales de comercio internacional; VI. Cuando se trate de situaciones no previstas por las normas oficiales mexicanas en lo referente a seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o ecología. Dichas medidas, deben someterse a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior de la Secretaría de Economía y publicarse en el Diario Oficial de la Federación, siempre y cuando no se trate de medidas de emergencia.

[222] Son emitidos por la Secretaría de Economía en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 5, fracción XII de la Ley de Comercio Exterior; su objetivo es establecer disposiciones de carácter general y criterios con el fin de dar cumplimiento a leyes, acuerdos o tratados comerciales internacionales, decretos, reglamentos, acuerdos y demás ordenamientos generales competencia de la Secretaría de Economía

- **Manuales de procedimientos.** (Para la importación temporal de vehículos y motocicletas de procedencia extranjera; Para la Internación temporal de vehículos al resto del territorio nacional; Para la importación y/o exportación temporal de tractocamiones; *for temporary import and/or export of motor carriers*, entre otros)[223];

- **Manual de Operación Aduanera,** integrado por 8 unidades (a la fecha de la presente investigación compone de **1466** normas y/o políticas y 29 anexos (las Reglas de Carácter General para 2010 contienen 403 reglas y 29 anexos) que detallan los procedimientos a realizarse ante las Aduanas; algunas normas consideran requisitos, formalidades y procedimientos no previstos ni en la Ley Aduanera, su reglamento o en las Reglas de Carácter General, lo que evidentemente transgrede el principio de jerarquía normativa. **(Anexo 2)**

- **Circulares y oficios normativos emitidos por la Administración General de Aduanas**

Son emitidas para "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.

Se emiten con fundamento en el artículo 11, fracciones I y XV del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, sin que en el contenido de dicho artículo mismo se indique la forma que debe adoptar el instrumento mediante el cual se han de normar dichos aspectos.

[223] *http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico/2008/normatividad/143_10555.html*

Por otro lado, la fracción XXI del mismo artículo faculta a la autoridad aduanera para “fijar lineamientos” para el control, vigilancia y seguridad de los recintos fiscales y fiscalizados y de las mercancías de comercio exterior en ellos depositados, para las operaciones de carga, descarga y manejo de dichas mercancías, así como para el control, vigilancia y seguridad sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, puertos marítimos y terminales ferroviarias o de autotransporte de carga y pasajeros autorizados para el tráfico internacional y en forma exclusiva en las aduanas, recintos fiscales y fiscalizados, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros.

Como se advierte, en ambos casos se ejerce la potestad normativa, sin embargo las primeras se orientan a regular la operación de las aduanas y las segundas a establecer medidas para el control y seguridad en las aduanas. En nuestra perspectiva, en ambos casos el contenido de estas normas puede tener alcances no sólo al interior de la aduana sino también hacia quienes de alguna forma intervienen en las operaciones de comercio exterior.

Conforme a los artículos 12, apartados A y B, y 13 primer párrafo del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, la potestad normativa respecto de la operación de las aduanas se lleva a cabo a través de las Administraciones Centrales de Operación Aduanera y de Regulación Aduanera, así como a las Aduanas.

En el caso de la primera, se asume su potestad normativa en tanto es la responsable de establecer las normas de operación que deberán observar las Aduanas, así como de resolver las consultas de éstas relacionadas con el criterio a emplearse durante la misma; a la segunda, le compete emitir y modificar criterios de interpretación, normas y procedimientos que han de seguirse en la operación aduanera.

En ambos casos, dichas Administraciones Centrales fungen como enlace con la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana,

por lo que hacen del conocimiento de ésta los criterios, lineamientos, normas y procedimientos que deberán observarse para dar cumplimiento a la legislación aduanera. Finalmente, las Aduanas participan de esta potestad normativa en su carácter de ejecutoras directas del control de la entrada y salida de mercancías, sin embargo, por ser unidades administrativas locales su ámbito de competencia se limita a su circunscripción territorial, quedando sujetas a los establecido por las autoridades reguladoras de nivel central citadas.

Los instrumentos normativos expuestos, en su conjunto, constituyen manifestaciones del ejercicio de la potestad normativa no sólo del titular del Ejecutivo, sino de una variedad de órganos del más distinto nivel que integran la Administración pública a nivel federal (Secretaría de Economía, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Servicio de Administración Tributaria, Administración General de Aduanas, Administraciones Centrales de Operación Aduanera y Regulación Aduanera y Aduanas) e impactan en la esfera jurídica de quienes introducen mercancías al territorio nacional o las extraen del mismo (propietarios, poseedores, destinatarios, remitentes, apoderados, agentes aduanales, o cualquier persona que tenga intervención en la introducción, extracción, custodia, almacenaje, manejo y tenencia de las mercancías) y, que en ocasiones contradicen el sentido de la Ley de la materia, regulan aspectos no considerados en ésta, o bien van más allá de sus disposiciones y las de su reglamento, emitido por el propio Ejecutivo.

Para el propósito del presente trabajo de investigación, se analizarán las divergencias que existen entre las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior y las circulares normativas respecto de la Ley Aduanera y su reglamento, por ser estos los instrumentos que norman en la práctica y han venido a desplazar a dichos instrumentos normativos.

3.2 Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior su interacción con la Ley Aduanera en la regulación de la operación aduanera

3.2.1 Importancia de las Reglas de Carácter General en el marco regulatorio de la operación aduanera

Como se indicó en el apartado anterior, las Leyes Aduanera y de los Impuestos Generales de Importación y Exportación regulan la entrada y salida al territorio nacional de las mercancías, los regímenes aduaneros, y las formalidades que se generan por estas actividades, que deben cumplir quienes introduzcan, transporten, o extraigan del país mercancías, es decir, por cualquier persona que intervenga directamente en el despacho aduanero de tales mercancías o que tengan posesión de las mismas.

Sin embargo, de manera paralela estos actos son regulados por “normas” emitidas por el Servicio de Administración Tributaria y la Administración General de Aduanas, a través de Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, el Manual de Operación Aduanera y circulares normativas, normas que en muchas de las ocasiones van más allá de lo previsto en la Ley y su reglamento, pues no sólo detallan el aspecto “técnico-operativo” de la materia propio de este tipo de instrumentos, sino que incluyen nuevos preceptos haciendo contradictorio y rebasando el contenido de la ley.

De esta forma, la regulación de la operación aduanera, se torna aún más compleja de lo que hemos expuesto, e incluso que su contenido en algunos casos resulta obsoleto, cuando no confuso o discordante, pues como se expondrá en los siguientes apartados a través de estos instrumentos se sustituye e imponen obligaciones adicionales a las previstas en la Ley Aduanera y su reglamento.

La importancia de las reglas de carácter general y las circulares normativas radica precisamente en que dada la “dinámica del comercio exterior” constituyen el eje que orienta las operaciones de comercio exterior y la actividad aduanera mexicana, pues mediante estas no sólo se establecen procedimientos o aclaran aspectos técnicos para facilitar a los usuarios las operaciones de comercio exterior, sino que además se subsanan omisiones o se detallan aspectos no previstos en la Ley.

De ahí que resulte relevante para la presente investigación abordar la interacción entre la ***Ley Aduanera***, las ***Reglas de Carácter General*** y las ***circulares normativas*** pues como expondremos éstas últimas han venido a detallar en demasía el contenido de la ley y en ocasiones a crear obligaciones o a eximir de ellas a quienes intervienen en las operaciones de comercio exterior, siendo éstas las que de manera conjunta con las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, normen la operación de las Aduanas y no la ley y su reglamento.

En nuestra opinión, no sólo es necesario reformar la Ley y su reglamento para actualizarla a la dinámica que hoy día exige el comercio exterior, sino también formalizar los procedimientos, requisitos y formalidades adicionales que se prevén en las Reglas generales y en las circulares normativas. Lo anterior, permitirá brindar certeza jurídica a quienes intervienen en las operaciones de comercio exterior, actualizar dichos instrumentos, formalizar procedimientos, requisitos y formalidades previstas en reglas y/o circulares normativas, y finalmente hacer posible la facilitación del comercio.

3.2.2 A manera de ejemplo: divergencias entre la Ley Aduanera y las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior tratándose de la suspensión de los Padrones de Importadores y de Sectores Específicos

La Ley Aduanera, prevé en el artículo 59, fracción IV que quienes importen mercancías deberán estar inscritos en el Padrón de Importadores y, en su caso en el de Sectores Específicos, para lo cual deberán:

- Encontrarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales
- Acreditar ante las autoridades aduaneras que se encuentran inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes, y
- Cumplir con los demás requisitos que establezca el Reglamento y los que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas.

El artículo 78 del Reglamento de la Ley Aduanera, prevé **cuatro** supuestos para suspender a los contribuyentes del Padrón de Importadores (omite mencionar al de Sectores Específicos, *primera inconsistencia*):

- Presentar irregularidades o inconsistencias en el Registro Federal de Contribuyentes (fracción I);
- Cuando los contribuyentes al fusionarse o escindirse, desaparezcan del Registro Federal de Contribuyentes (fracción II);
- Cuando el contribuyente cambie su denominación o razón social y no actualice su situación en el padrón de importadores (fracción III), y
- Por resolución firme, que determine que el contribuyente cometió alguna de las infracciones previstas en los artículos 176, 177 y 179 de la Ley (fracción IV).

Cuando nos remitimos a las Reglas de Carácter General 2010, para ver el detalle “técnico-operativo” de estos supuestos advertimos que:

Primero.- A diferencia del Reglamento que sólo prevé causales para la suspensión del Padrón de Importadores, la Regla 1.3.4 aplicable prevé la suspensión para ambos padrones (de Importadores y de Sectores Específicos).

Segundo.- No son cuatro las causales de suspensión sino ***veintinueve***, si bien algunas de ellas podríamos agruparlas en el rubro de ***irregularidades o inconsistencias del Registro Federal de Contribuyentes*** (fracción I del artículo 78 en comento), tales como: presentar aviso de cancelación en el RFC; aviso de suspensión de actividades en el RFC; realizar cambio de domicilio fiscal o realizarlo después del inicio de facultades de comprobación, sin presentar los avisos correspondientes conforme a los plazos establecidos; no ser localizado en su domicilio fiscal, en el del contribuyente o el de sus establecimientos estén en el supuesto de no localizado o inexistente; el contribuyente no hubiera presentado las declaraciones de los impuestos federales o cumplido con alguna otra obligación fiscal (fracciones **I, II, III, V** y **IX** de la Regla 1.3.4)[224].

Tercero.- En cuanto a las causas previstas en las fracciones II y III del artículo 78 referido, la Regla omite detallar la segunda fracción relativa a que cuando los contribuyentes al fusionarse o escindirse, desaparezcan del Registro Federal de Contribuyentes, siendo flexibles esto puede incluirse en la tercer causa, en cuanto a su actualización en el Padrón de Importadores, sin embargo al distinguir el reglamento esta situación también debiera hacerlo la Regla de Carácter General. En cuanto a la causa prevista en la fracción III del artículo 78, esta se reproduce de manera similar en la fracción VI de la Regla 1.3.4, remitiendo a su vez a la regla 1.3.3 para el procedimiento de actualización ante el padrón en comento (*El contribuyente cambie su denominación o razón social y no actualice su situación en el Padrón de Importadores, conforme a la regla 1.3.3.*)

[224] El tercer párrafo de la Regla 1.3.4, prevé la suspensión inmediata en cualquiera de estas causales.

Cuarto.- En cuanto al cuarto supuesto de suspensión se resalta que la Regla aplicable va más allá de lo previsto en la fracción IV del artículo 78 multicitado, dado que a diferencia del reglamento excluye que la resolución en la que se determine la comisión de las infracciones previstas en los sea firme, segundo porque adiciona una fracción más no prevista en el artículo 78, fracción IV ya referido, y tercero porque además de los créditos fiscales determinados mediante resolución por la comisión de las infracciones previstas en los artículos 176, 177, 179 y 182, fracción II de la Ley Aduanera incluye cualquier otro crédito fiscal exigible no garantizado o pagado por infracciones distintas a las ya señaladas, como se advierte en el siguiente cuadro comparativo:

<table>
<tr><th>Reglamento
de la Ley Aduanera</th><th colspan="2">Regla de Carácter General en
Materia de Comercio Exterior para 2010 1.3.4</th></tr>
<tr><td>“Artículo 78. Procede la suspensión en el padrón de importadores, en los siguientes casos:</td><td colspan="2">“1.3.4. Para los efectos del artículo 59, fracción IV de la Ley, procederá la suspensión en el Padrón de Importadores y/o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, cuando:</td></tr>
<tr><td>IV. Por resolución firme, que determine que el contribuyente cometió cualquiera de las infracciones previstas en los artículos 176, 177 y 179 de la Ley.”</td><td>VII. El contribuyente tenga créditos fiscales exigibles no garantizados por infracciones distintas a las señaladas en la fracción VIII de la presente regla, así como los demás créditos fiscales exigibles que no se encuentren pagados o garantizados en alguna de las formas permitidas por el Código, y en cada caso sean por más de $100,000.00.</td><td>VIII. Mediante resolución se le determine un crédito fiscal por la comisión de cualquiera de las infracciones previstas en los artículos 176, 177, 179 y 182, fracción II de la Ley, omitiendo el pago de contribuciones y cuotas compensatorias por más de $100,000.00 y dicha omisión represente más del 10% del total de las que debieron pagarse y dicho crédito siendo exigible, no se encuentre garantizado.”</td></tr>
</table>

Quinto.- Las fracciones X a XXIX de la Regla 1.3.4, prevén causas *adicionales* a las establecidas en el artículo 78 del reglamento de la Ley Aduanera, asociadas principalmente a infracciones e, incumplimiento de obligaciones aduaneras y fiscales como es el caso de la vigencia de la FIEL.

Cuadro 5. Comparativo de causales de suspensión del suspensión de los Padrones de Importadores y de Sectores Específicos

Regla de Carácter General en Materia de Comercio Exterior 1.3.4.	Infracción asociada a la causal prevista en la Ley Aduanera:	Tipo de suspensión
X. El contribuyente incumpla alguna de las disposiciones establecidas en el "Decreto por el que se establecen las condiciones para la importación definitiva de vehículos usados", publicado en el DOF el 24 de diciembre de 2008, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del citado Decreto.	Causal prevista en Decreto no en Ley Aduanera ni su reglamento.	
XI. Los particulares se encuentren *sujetos a un proceso penal por la presunta comisión de delitos en materia fiscal, propiedad industrial y derechos de autor*.	No previsto en la Ley Aduanera	Inmediata
XII. El contribuyente no lleve la contabilidad, registros, inventarios o medios de control, a que esté obligado conforme a las disposiciones fiscales y aduaneras; o los oculte, altere o destruya total o parcialmente.	La relacionada con la obligación de llevar sistemas de control de inventarios (obligación establecida en el artículo 59, fracción I de la Ley Aduanera) prevista y sancionada en los artículos 185-A y 185-B.	Definitiva
XIII. El contribuyente no cuente con la documentación que ampare las operaciones de comercio exterior.		Inmediata
XIV. El contribuyente se oponga al ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras.		Inmediata Definitiva
XV. El contribuyente no atienda los requerimientos de las autoridades aduaneras para presentar la documentación e información que acredite el cumplimiento de sus obligaciones en materia fiscal o aduanera.	La relacionada con las obligaciones de presentar documentación y declaraciones, prevista y sancionada en los artículos 184, fracción II y 185, fracción I.	Inmediata
XVI. El nombre o domicilio fiscal del proveedor o productor; destinatario o comprador, en el extranjero, señalado en el pedimento o en la factura, sean falsos o inexistentes o cuando en el domicilio fiscal señalado en dichos documentos, no se pueda localizar al proveedor o productor; destinatario o	La relacionada con actos y formalidades en la entrada o salida de mercancías (contrabando y sus presunciones) prevista y sancionada en los artículos 176, fracción XI y 178, fracción X.	

Regla de Carácter General en Materia de Comercio Exterior 1.3.4.	Infracción asociada a la causal prevista en la Ley Aduanera:	Tipo de suspensión
comprador, en el extranjero.		
XVII. El contribuyente inicie una operación de tránsito interno o internacional y no efectúe el cierre de la operación en la aduana de destino correspondiente, dentro de los plazos establecidos, sin existir causas debidamente justificadas para no realizarlo.	La relacionada con el destino de las mercancías prevista y sancionada en los artículos 182, fracción V y 183, fracción V.	Inmediata
XVIII. Las autoridades aduaneras tengan conocimiento de la detección por parte de las autoridades competentes, de mercancías que atenten contra la propiedad industrial o los derechos de autor protegidos por la Ley de la Propiedad Industrial y la Ley Federal del Derecho de Autor.		Inmediata
XIX. La SE haya cancelado el programa IMMEX o ECEX, correspondiente. Tratándose del Programa IMMEX, cuando no hayan solicitado su inscripción conforme a la regla 1.3.2.		Inmediata
XX. Un contribuyente inscrito en el Padrón de Importadores, permita a otro dado de baja, seguir efectuando sus operaciones de comercio exterior; se compruebe que el contribuyente utiliza su registro en el Padrón de Importadores o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, en beneficio de contribuyentes que fueron dados de baja de dichos padrones o que aún no realicen o concluyan su trámite de inscripción; el contribuyente tenga como representante legal o socio a un miembro de alguna empresa o persona física que haya sido suspendida por alguna de las causales establecidas en la presente regla y no la hubiera desvirtuado.		Definitiva
XXI. El contribuyente altere los registros o documentos que amparen sus operaciones de comercio exterior.		Inmediata Definitiva

Regla de Carácter General en Materia de Comercio Exterior 1.3.4.	Infracción asociada a la causal prevista en la Ley Aduanera:	Tipo de suspensión
XXII. Tratándose de exportación definitiva o retorno de mercancía al extranjero, se detecte que dicha mercancía no salió del país o se determine que no se llevó a cabo el retorno de al menos el 90% de las mercancías declaradas en la documentación aduanera;		Inmediata Definitiva
XXIII. Con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, se detecte la introducción a territorio nacional de armas o algún narcótico de los señalados en el artículo 193 del Código Penal Federal, sin la documentación que acredite el cumplimiento de las regulaciones o restricciones no arancelarias correspondientes, o se trate de mercancía prohibida.	La relacionada con la importación o exportación, prevista y sancionada en los artículos 176, fracción II y 178, fracción IV.	Inmediata excepto en exportaciones
XXIV. Con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, la autoridad aduanera detecte al contribuyente cantidades en efectivo, en cheques nacionales o extranjeros, órdenes de pago o cualquier otro documento por cobrar o una combinación de ellos, superiores al equivalente en la moneda o monedas de que se trate a 30,000 dólares y haya omitido declararlas a la autoridad aduanera al momento de ingresar al país o al salir del mismo.	La relacionada con las obligaciones de presentar documentación y declaraciones, prevista y sancionada en los artículos 184, fracción VIII y 185, II.	Inmediata
XXV. El valor declarado en el pedimento de importación sea inferior en un 50% o más del precio de aquellas mercancías idénticas o similares importadas 90 días anteriores o posteriores a la fecha de la operación.		Inmediata

Regla de Carácter General en Materia de Comercio Exterior 1.3.4.	Infracción asociada a la causal prevista en la Ley Aduanera:	Tipo de suspensión
XXVI. Con motivo del dictamen de laboratorio, la autoridad aduanera determine una clasificación arancelaria diferente a la que el agente o apoderado aduanal haya declarado en el pedimento, cuando la inexacta clasificación arancelaria implique el incumplimiento de alguna regulación o restricción no arancelaria en materia de seguridad nacional o salud pública, la omisión del pago de cuotas compensatorias o una medida de transición, siempre que en estos dos últimos casos, la fracción arancelaria determinada por la autoridad se encuentre sujeta a cuotas compensatorias o a una medida de transición, cuando sea originaria del país de origen declarado en el pedimento.	La relacionada con la importación o exportación, prevista y sancionada en los artículos 176, fracciones I y II y 178, fracciones I y III.	Inmediata
XXVII. El contribuyente presente documentación falsa.		Inmediata
XXVIII. Con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o del ejercicio de facultades de comprobación, la autoridad aduanera detecte mercancías que ostentan físicamente alguna marca de origen la cual corresponda a un país que exporta mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, estén sujetas al pago de una cuota compensatoria o a una medida de transición, y el origen declarado en el pedimento sea distinto.		Inmediata
XXIX. El contribuyente no cuente con FIEL expedida por el SAT, vigente.		Inmediata

Lo expuesto, nos permite ilustrar de una manera muy clara la problemática del ejercicio de la potestad normativa por parte de la Administración pública, y en el caso que nos ocupa del Servicio de Administración Tributaria a través de la

Administración General de Aduanas pues a través de este tipo de normas se afecta la esfera jurídica del particular, ya que se le restringe el llevar a cabo sus operaciones de comercio exterior por causas distintas a las previstas en la Ley y su reglamento, es decir, no se brinda la seguridad jurídica al gobernado respecto del marco jurídico que debe observar para llevar a cabo sus operaciones.

3.2.3 Otro ejemplo: La suspensión de los Padrones de importadores y de Sectores Específicos derivada de una suspensión de libre circulación

La suspensión de libre circulación es una de las medidas en frontera instrumentadas para salvaguardar los derechos de propiedad intelectual[225]. Su objetivo, es suspender el despacho aduanero de mercancía infractora de derechos de autor, marcas registradas y otros derechos de propiedad industrial, aplicando tanto a importaciones como exportaciones.

Los artículos 144, fracción XXVIII, 148 y 149 de la Ley Aduanera, establecen que la autoridad aduanera está facultada para ***suspender la libre circulación de las mercancías de procedencia extranjera*** bajo el siguiente esquema**:**

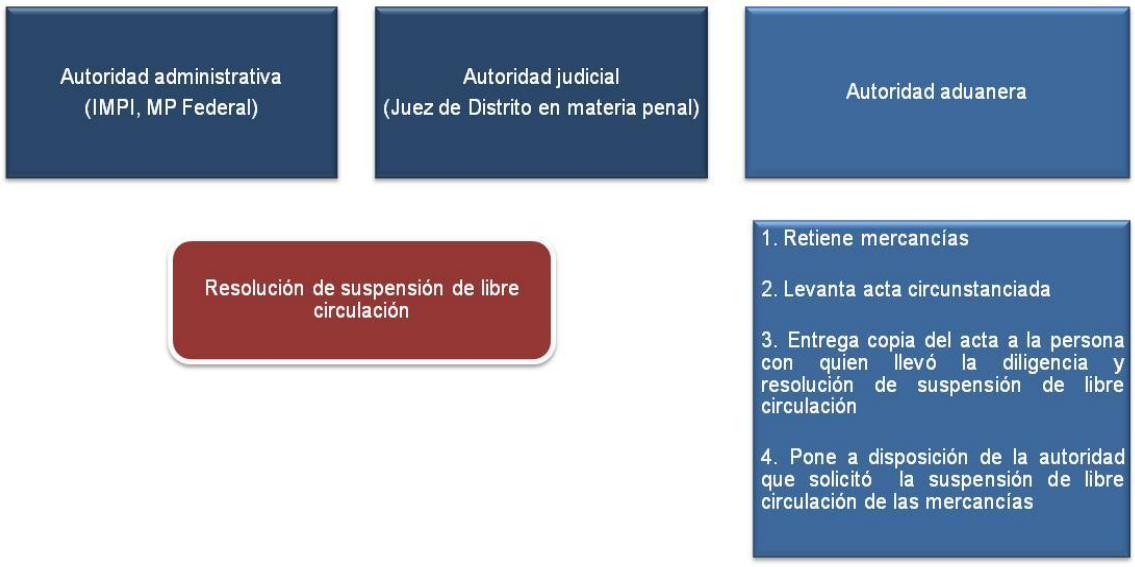
1. **Dentro del recinto fiscal**,
2. **Una vez activado el Mecanismo de Selección Automatizado**,
3. **Previa resolución que emita la autoridad administrativa o judicial competente en materia de propiedad intelectual**, y
4. La mercancía **se pondrá de inmediato a su disposición** en el lugar que señalen las citadas autoridades para que se resuelva sobre el particular.

Del texto de la ley se desprende que la autoridad aduanera actúa a solicitud de parte y no de oficio, es decir, cuando la autoridad administrativa -Instituto

[225] Organización Mundial de Comercio, “Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, incluido el comercio de mercancías falsificadas”, *http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/27-trips.pdf*

Mexicano de la Propiedad Industrial o el Ministerio Público Federal- o bien, la autoridad judicial requieran a la autoridad aduanera suspender la libre circulación de mercancías de procedencia extranjera por infracciones a derechos de propiedad intelectual, en cuyo supuesto la autoridad aduanera retendrá las mercancías y las pondrá a disposición de la autoridad que lo solicitó, previo levantamiento de acta circunstanciada. El siguiente esquema muestra el procedimiento que se lleva en la aduana mexicana:

Cuadro 6. Procedimiento de suspensión del despacho aduanero a petición de parte previsto en los artículos 144, 148 y 149 de la Ley Aduanera



En cuanto al detalle *"técnico"* la Regla 1.3.4 de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010 prevé en la fracción XVIII que procederá la suspensión del Padrón de Importadores y/o del Padrón de Importadores de Sectores Específicos, cuando: "Las autoridades aduaneras ***tengan conocimiento de la detección por parte de las autoridades competentes***, de mercancías que atenten contra la propiedad industrial o los derechos de autor protegidos por la Ley de la Propiedad Industrial y la Ley Federal del Derecho de Autor.

Por otro lado, la regla 2.4.13, prevé que la autoridad aduanera podrá actuar previo al despacho al disponer lo siguiente:

"Cuando la autoridad aduanera al practicar la inspección y vigilancia en el manejo, transporte o tenencia de las mercancías en los ***recintos fiscales y fiscalizados****, detecte mercancías cuya importación esté prohibida o que sean objeto de ilícitos contemplados por leyes distintas de las fiscales,* ***deberá hacerlo del conocimiento de las autoridades competentes*** *a efecto de que ejerzan sus atribuciones de manera coordinada."*

Asimismo, en la regla 2.4.14, establece que la autoridad aduanera conformará una base de datos de marcas, de carácter voluntario, para empresas que busquen que la autoridad aduanera tenga antecedentes sobre sus productos y marcas. La información contenida en esta base de datos podrá ser considerada por dicha autoridad para detectar posibles irregularidades en materia de propiedad intelectual, ***incluso en el despacho aduanero de las mercancías***, debiendo informar inmediatamente a la autoridad competente dicha situación, en términos de lo dispuesto en la regla 2.4.13., para los efectos que correspondan.

De lo expuesto se puede advertir que estas reglas no establecen el detalle técnico para el cumplimiento de lo previsto en la Ley Aduanera, sino que van más allá de lo que dicha Ley prevé, conforme a las siguientes consideraciones:

En cuanto a la regla 1.3.4, se considera que no basta que la autoridad aduanera tenga ***conocimiento*** de la detección por parte de las autoridades competentes, de mercancías que atenten contra la propiedad industrial o los derechos de autor, y en aras de este "conocimiento" suspender al importador del Padrón de Importadores, sino que debe mediar una *solicitud* por parte del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI), Ministerio Público Federal o Juez de Distrito en materia penal, para que se suspenda la libre circulación de dichas mercancías, pues la autoridad aduanera mexicana actúa a petición de parte y no de oficio, tan

es así que la propia Ley prevé que debe mediar dicha solicitud situación que se omite en la regla en comento.

Conforme a lo anterior, la restricción es para aquella mercancía que transgrede el derecho de propiedad intelectual y sobre la cual se ha emitido una solicitud de restricción de libre circulación, no para aquéllas que no se ubiquen en dicho supuesto; sin embargo, para la Regla 1.3.4 es suficiente que la autoridad *"tenga conocimiento"* y con base en ello suspenda al importador del Padrón de Importadores hasta en tanto (no lo dice pero se infiere) se determine si se viola o no algún derecho en la materia, situación no prevista en las causales establecidas en el artículo 78 del reglamento de la Ley Aduanera.

Por lo que hace a la regla 2.4.13, se advierte una ampliación en las facultades de la autoridad al disponer que la identificación de mercancía prohibida o que sea objeto de ilícitos contemplados por leyes distintas de las fiscales podrá realizarse por la autoridad aduanera ***incluso en los recintos fiscalizados*** (la Ley prevé que en el recinto fiscal); además, dispone que podrá detectar dichas mercancías con motivo de la inspección y vigilancia en el manejo, transporte o tenencia de las mercancías en los recintos fiscales o fiscalizados, es decir, ***previo a la activación del Mecanismo de Selección Automatizado*** (la Ley prevé que será una vez activado dicho mecanismo); finalmente, faculta a la autoridad aduanera para que informe a las autoridades competentes para que ejerzan sus atribuciones de manera coordinada, cuando ***son éstas las que deben darle a conocer a la autoridad aduanera*** dicha situación, previa resolución que emitan.

Asimismo, en la regla 2.4.14, se pone de manifiesto que se da formalidad a una base de datos que opera en la práctica[226] pero que no está prevista en la Ley

[226] Circular número G611/2010 de fecha 22 de diciembre de 2010 de la Asociación de Agentes Aduanales de Reynosa, A.C., a través de la cual se comunica el Boletín ACI número P155 referente al Intercambio electrónico con el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, lo que permitirá a las 49 aduanas consultar el registro marcario, *http://www.aaareynosa.org.mx/Asociacion/Circulares10.NSF/ab67a9a252ffe24c86256be3007aedcf/da8a1fc020440b3686257801007afb2f?OpenDocument*

Aduanera, sino que forma parte de los mecanismos de coordinación para combatir ilícitos que transgreden derechos de propiedad intelectual[227].

Por otro lado, es de destacarse que en la práctica se realiza la retención de mercancías, incluso, por "sospechas de uso ilegal de marcas registradas", en donde incluso se ha llegado a liberar la mercancía hasta 15 días después, una vez que se ha verificado que no existe querella o bien, que la marca que se utiliza no está registrada. Esta situación fue expuesta por la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana a la autoridad aduanera, la cual se vio obligada a establecer un plazo máximo de 3 días para dicha retención. [228]

De lo expuesto, concluye que si bien es cierto el fenómeno de la introducción y comercialización de mercancías con usurpación de marcas ha cobrado gran relevancia en nuestro país (ocupamos el cuarto lugar en el mundo por venta de piratería) y por ello se han instrumentado diversas estrategias para su combate, como la creación de la base de datos y la posibilidad de que la autoridad aduanera actúe de manera oficiosa, aunque la ley establezca que actúa a petición de parte, también lo es que ambos mecanismos se soportan en normas pararreglamentarias, y justo es en este tipo de normas en donde la autoridad hoy en día está fundamentando su actuar dejando en un segundo término la ley y el reglamento por considerarlas obsoletas ante la dinamicidad de la operación aduanera.

---

[227] El "Acuerdo Nacional contra la Piratería celebrado entre la Procuraduría General de la República; la Secretaría de Gobernación; la Secretaría de Seguridad Pública; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la Secretaría de Economía; la Secretaría de Educación Pública; el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial; el Instituto Nacional del Derecho de Autor; el Gobierno del Estado de Sinaloa y diversos representantes del Sector Privado", suscrito el 15 de junio de 2006 y publicado el 06 de marzo de 2007 en el Diario Oficial de la Federación, prevé las estrategias sobre las que actuarán los sectores público (federal, estatal y municipal) y privado relacionados para la protección de los derechos de propiedad derecho de autor, los derechos conexos y la propiedad industrial.

[228] Circular CAAAREM T-0142/2008, *"Retención de mercancía por sospechas de uso ilegal de marcas registradas",* 15 de Julio de 2008, *http://www.aseconsa.com.mx/Circulares%20CAAAREM/2008/CircularT142_2008.htm*

Bajo este contexto, es que se considera necesario reconocer el fenómeno normativo que se presenta en la operación de las aduanas y dar fundamento a nivel constitucional al actuar de la autoridad administrativa en general, y de la aduanera en particular. Pues este tipo de normas subsanan deficiencias de la ley y el reglamento ante fenómenos que se presentan en la operación y no únicamente se trata de aspectos técnicos que detallan el contenido de la ley para el cumplimiento por parte de los obligados a su observancia.

3.2.4 Un ejemplo más: La desaparición del segundo reconocimiento en las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010

En el capítulo 2 de la presente investigación se expuso que el segundo reconocimiento aduanero como figura era cuestionable, en primer lugar porque mediante una autorización a una empresa se autoriza para que particulares habilitados (dictaminadores aduaneros) practicaran una segunda revisión a la mercancía que ingresaba a territorio nacional. En segundo, porque las irregularidades detectadas durante dicho reconocimiento se sometían a valoración de la autoridad aduanera la cual determinaba si era procedente o no se actualizaban las causales de embargo precautorio o de retención de la mercancía y, bajo este escenario su eficacia era poca o nula y se prestaba a irregularidades. En tercer lugar, esta actividad implicaba un costo en tiempo y dinero importante para los particulares y, es precisamente este argumento[229] el que favoreció su eliminación en diciembre de 2010.

Hasta antes de la modificación a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010, el segundo reconocimiento se practicaba en 31 de las 49 aduanas, con la publicación de la Primera Resolución de Modificaciones a dichas Reglas publicada el pasado 03 de diciembre de 2010 esta práctica se limitó

[229] Morales, Roberto, Piden retirar segunda revisión aduanal, *El Economista*, México, 21 de noviembre de 2010, *http://eleconomista.com.mx/industrias/2010/11/21/piden-retirar-segunda-revision-aduanal*

a 16 aduanas, para eliminarse de las 49 aduanas en la Segunda Resolución de Modificaciones el 24 del mismo mes y año.

La problemática que se advierte es que se trata de una figura prevista en la Ley Aduanera, derogada de manera implícita mediante la modificación de la Regla de Carácter General en materia de Comercio Exterior 3.1.20 y de los Anexos 3 y 14 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010.

En el primer caso, se adecuó el sentido de la regla modificando el párrafo de la Ley Aduanera en el que se fundamentaba para hacer la remisión al Anexo 14, es decir, pasó de hacer referencia al segundo párrafo del artículo 43 de la Ley al último párrafo del mismo artículo, situación por demás inconsistente pues el contenido y sentido de dichos párrafos norman aspectos diferentes, como se advierte en la siguiente confronta:

Cuadro 7. Comparativo activación por segunda ocasión del Mecanismo de Selección Automatizada.

a) Regla 3.1.20. de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010

DOF 30/06/2010	Primera Resolución de Modificaciones (DOF 03/12/2010)
3.1.20. Para los efectos del **artículo 43, segundo párrafo de la Ley**, las **aduanas y secciones aduaneras en las que se activará por segunda ocasión el mecanismo de selección automatizado,** independientemente del resultado determinado en la primera ocasión por dicho mecanismo, son las que se señalan en el Anexo 14. …	3.1.20. Para los efectos de lo dispuesto en el **último párrafo del artículo 43** de la Ley, **las aduanas y sus secciones aduaneras en las que se activará el mecanismo de selección automatizado una sola vez**, son las que se señalan en el Anexo 14. …

b) Ley Aduanera vigente

Segundo párrafo	Último párrafo
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**	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

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.	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.**

En cuanto a los Anexos 3 y 14, el primero fue derogado (*"Cantidades que se deberán considerar como pago por la prestación de los servicios de segundo reconocimiento aduanero y como impuesto al valor agregado trasladado por la prestación de dichos servicios"*) y el segundo se modificó tanto en nombre como en contenido, éste último pasó de "Aduanas y secciones aduaneras *en las que se activará por segunda ocasión el mecanismo de selección automatizado* conforme la regla 3.1.20." a denominarse "Aduanas y sus secciones aduaneras *en las que se activará una sola vez el mecanismo de selección automatizado* conforme la regla 3.1.20.", el simple cambio en la denominación trajo como consecuencia la desaparición de esta figura.

Por otro lado, es de resaltarse que la diferencia entre la Primera y la Segunda Resolución de Modificaciones es de 21 días en donde se elimina de forma total esta figura, lo que en nada favorece la seguridad y certeza jurídica del gobernado, aunque esta modificación se exponga como una facilitación al comercio exterior y a los usuarios de las aduanas. **(Anexo 3)**

Finalmente, desde nuestra perspectiva el Servicio de Administración Tributaria se excede en su potestad normativa pues como se advierte a través de las Reglas va más allá de lo previsto en la Ley Aduanera adecuando el sentido de las normas al desparecer de facto e implícitamente figuras previstas en ley.

3.3 Circulares y oficios normativos: su interacción con la Ley Aduanera y las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior en la regulación de la operación aduanera

3.3.1 Consideraciones preliminares sobre la importancia de las circulares y oficios normativos en el marco regulatorio de la operación aduanera

Las circulares normativas han cobrado gran relevancia en la regulación de la operación aduanera en nuestro país, pues mediante éstas se regulan aspectos no considerados o poco detallados en la Ley Aduanera, su reglamento e incluso en las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.

Tradicionalmente, las circulares han sido consideradas un instrumento mediante el cual el superior jerárquico instruye al órgano inferior a realizar tal o cual actividad, no obstante en la práctica aduanera su uso se ha orientado a normar aspectos operativos con alcances no sólo internos sino que impactan a terceros, algunas de éstas se han convertido en reglas e incluso se han incorporado a la Ley y su reglamento.

Las circulares que regulan la operación aduanera, son instrumentos que emite la Administración General de Aduanas, a través de las Administraciones Centrales de Regulación Aduanera, de Operación Aduanera y de las Aduanas, en cumplimiento del artículo 11 fracciones I, XV y XXI del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, el cual faculta a dichas áreas para:

> **"Artículo 11.-** 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**, despacho aduanero 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, así como en materia de impuestos, derechos, aprovechamientos y sus accesorios de carácter federal; 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, vigilancia del cumplimiento de las

obligaciones derivadas de la concesión o autorización otorgada para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior.

…

XV.- ***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.

…

XXI.- Fijar los lineamientos para el control, vigilancia y seguridad de los recintos fiscales y fiscalizados y de las mercancías de comercio exterior en ellos depositados, para las operaciones de carga, descarga y manejo de dichas mercancías, así como para el control, vigilancia y seguridad sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, puertos marítimos y terminales ferroviarias o de autotransporte de carga y pasajeros autorizados para el tráfico internacional y en forma exclusiva en las aduanas, recintos fiscales y fiscalizados, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros."

De lo anterior se desprende que el Ejecutivo faculta a una autoridad de jerarquía inferior (unidades administrativas centrales y locales adscritas a un órgano desconcentrado) para emitir normas, sin establecer el alcance de éstas, la forma que deberán adoptar en su emisión, ni los mecanismos para su control y publicidad.

De esta forma, se muestra cómo el reglamento interior se constituye como el instrumento ideal mediante el cual la autoridad administrativa se *autofaculta* para regular aspectos relacionados con sus cometidos, en este caso, para vigilar y controlar el ingreso y salida de mercancías al y del territorio nacional y, bajo esta característica facultar, en el caso de nuestro estudio, a la Administración General de Aduanas para ***normar*** la operación de las *áreas de servicios aduanales*[230], bajo diversos instrumentos normativos siendo la circular la más característica por atribuírsele efectos directos respecto de los subordinados jerárquicos a quienes en primer término van dirigidas, tanto por su obligatoriedad como por sus alcances, aunque como se mostrará en la práctica dichos caracteres se desvirtúan.

[230] Por estas entenderíamos todas aquéllas áreas en las que se llevan a cabo los actos y formalidades relacionados con el despacho aduanero de mercancías.

Bajo esta premisa, en el presente apartado se expondrá el contenido, alcance y relevancia de las circulares en la normativa que regula la operación aduanera en México.

Previo a la exposición de los resultados de la investigación, debe puntualizarse que en el presente estudio no se agotó el análisis del total de las circulares emitidas por la Administración General de Aduanas, porque ello resultaría una tarea interminable, pero sobretodo innecesaria, dado que esta investigación se enfoca más al análisis cualitativo que cuantitativo.

Por otro lado, analizar el total de las circulares nos alejaría del objetivo planteado que es el determinar la existencia de un esquema que de manera paralela al marco normativo *"formal"* (ley Aduanera, su reglamento y Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior) regula la operación aduanera con los mismos efectos pero con características de disposiciones internas.

Para tales efectos, el análisis se sujetó a una selección aleatoria de circulares emitidas por las Administraciones Central de Regulación Aduanera (anterior Central de Regulación del Despacho Aduanero), de Operación Aduanera y Aduanas que fueron dadas a conocer a las Confederaciones de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana, Latinoamericana de Agentes Aduanales y Asociaciones de Agentes Aduanales durante el período 2004 – 2011.[231]

En dicha selección se dio prioridad a circulares cuyo contenido configurara alguno de los siguientes criterios:

[231] Es importante destacar que la búsqueda de información fue considerable dado que se analizaron contenidos de disposiciones de 2004 a la fecha, período durante el cual la Ley Aduanera se modificó en dos ocasiones y, en el caso de caso de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior su contenido se sujeta a una periodicidad anual, con sus respectivas modificaciones tanto a las reglas como a sus anexos. Lo que implicó una búsqueda de información mayor y cuidado en el análisis al verificar la vigencia de las disposiciones.

1. Tener como objetivo regular la operación de las aduanas;
2. Aclarar la aplicación del algún criterio emitido por la autoridad aduanera respecto de la operación de las aduanas;
3. Aclarar el contenido de alguna disposición normativa respecto de su aplicación (Ley Aduanera, Reglamento de la Ley Aduanera, Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior);
4. Incorporar algún procedimiento derivado de alguna disposición contenida en la Ley Aduanera, Reglamento de la Ley Aduanera o bien, Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior;
5. Reiterar a las aduanas la aplicación de algún criterio normativo por la discrecionalidad en su aplicación;
6. Resolver consultas planteadas por las Confederaciones de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana, Latinoamericana de Agentes Aduanales y Asociaciones de Agentes Aduanales respecto de la aplicación de alguna disposición normativa, del contenido o alcances de circulares y de procedimientos o lineamientos a seguir en el caso de Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, ya sea por lo confuso de su contenido, la discrecionalidad en su aplicación o bien, porque no se estableció la forma de cumplir con lo previsto en la circular o regla de carácter general;

Lo anterior, no impidió incluir otros temas cuya relevancia permitiera soportar la hipótesis planteada en la presente investigación.

Asimismo, resulta importante establecer que la presente investigación obedece a propósitos exclusivamente académicos, cuya finalidad es identificar y reconocer la existencia de un fenómeno de interés para el mundo del derecho dado el impacto que tiene la operación aduanera en la facilitación del comercio, y en las tareas de control y protección de la seguridad nacional que realizan las aduanas.

Además, de que como parte de este fenómeno es importante identificar los aspectos que se norman a través de estos instrumentos y su coherencia con normas jerárquicamente superiores, para sostener válidamente que junto con las reglas generales forman el soporte regulador que norma la práctica aduanera hoy en día.

3.3.2 Mecanismos de difusión de circulares y oficios normativos emitidos por la Administración General de Aduanas

Del estudio de las circulares y oficios normativos se desprende que las circulares se han constituido como el instrumento normativo mediante el cual se imponen una serie de obligaciones, se dan a conocer medidas de facilitación y simplificación, así como los procedimientos y lineamientos aplicables a la operación aduanera.

La comunicación al interior de la organización, se da de las áreas normativas de nivel central hacia las Aduanas (órganos jerárquicamente inferiores por su nivel de competencia) sobre aquéllos aspectos que deben considerarse en la operación aduanera, el despacho aduanero y actos que deriven de la entrada y salida de mercancías del o al territorio nacional, así como los criterios que deben emplearse en la aplicación de la normativa que impacta en la operación aduanera. Este mismo mecanismo emplea la aduana, al comunicar a los inferiores jerárquicos los procedimientos, lineamientos y directrices que deben observarse en la operación aduanera.

Al exterior, el contenido de circulares y oficios se comunica a las Confederaciones de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana y Latinoamericana de Agentes Aduanales (en el caso de las áreas centrales) y Asociaciones locales de Agentes Aduanales (en el caso de las aduanas), las cuales a su vez replican la información a sus Agentes Aduanales agremiados a

efecto de que observen y den cumplimiento a las directrices establecidas por la autoridad aduanera en los despachos aduaneros que promuevan.

Si bien, como se advierte estas disposiciones no son dadas a conocer de manera directa al particular porque no se publican en el Diario Oficial de la Federación, de ahí que no puedan impugnarse, ya que como lo prevé el artículo 159 de la Ley Aduanera el Agente Aduanal es la persona física autorizada mediante una patente para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías y compete a este dar cumplimiento a los procedimientos, lineamientos, requisitos, medidas, etcétera, sin embargo sus efectos impactan invariablemente de manera directa en el particular, en su calidad de importador o exportador, ya sea en cuanto a tiempo, costos o actos de molestia.

De lo anterior, se evidencia una doble vertiente de la circular; por un lado, se constituye como un medio a través del cual se instruye al inferior jerárquico la observancia de su contenido y, por el otro en un medio para comunicar a las Asociaciones que agrupen Agentes Aduanales los criterios, lineamientos y procedimientos que deberán observar en las operaciones de comercio exterior que promuevan.

En ambos casos, los efectos necesariamente impactan al exterior de la organización administrativa y se constituyen, o bien en auténticas normas reglamentarias que regulan derechos y deberes de los particulares ó en normas interpretativas de la legislación de carácter general que vinculan desde luego a la Administración en cuanto a sus actos administrativos concretos posteriores.

De manera general, se advierte una tendencia del área normativa central y local de interpretar normas de nivel superior –Ley Aduanera, su reglamento, Reglas de Carácter General e incluso Decretos-, así como de establecer procedimientos, lineamientos de operación, criterios, medidas de facilitación y de simplificación.

En este sentido y pese a las características de las circulares éstas no se acotan a efectos “organizativos” y mucho menos mantienen efectos de carácter interno que obligan sólo al subordinado jerárquico como se desprende de su contenido que para efectos de la investigación se han clasificado en: normas emitidas a nivel central y normas emitidas a nivel local, cuyo contenido y alcances tienen matices especiales como se muestra en los siguientes rubros.

3.3.3 Contenido de las normas emitidas a nivel central[232]

Son emitidas por las Administraciones Centrales de Operación y Regulación Aduanera, unidades administrativas de carácter central, cuya actividad normativa se concreta a través de la emisión de lineamientos, procedimientos, directrices y criterios de interpretación que han de observar las Aduanas en su operación, asimismo son las áreas responsables de resolver las consultas que planteen las Aduanas, así como las Confederaciones de Agentes Aduanales respecto de la aplicación de normas y procedimientos.

Su contenido se da a conocer a las Aduanas y a las Confederaciones y Asociaciones de Agentes Aduanales a través de “circulares u oficios normativos”, cuyas características permiten tratarlos como actos internos a la organización administrativa sin efectos al exterior.

Independientemente de la denominación que empleen las autoridades en su emisión, circulares u oficios, estos instrumentos contienen disposiciones orientadas a interpretar disposiciones de carácter normativo superior (Ley Aduanera, su reglamento y Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior), establecen procedimientos (se usa indistintamente lineamientos), beneficios no previstos en otras normas, medidas de facilitación y prórrogas en entrada en vigor de normas.

[232] Véase **Anexo 4** en donde se muestran algunos ejemplos de la actividad normativa que llevan a cabo las Administraciones Centrales de Operación y Regulación Aduanera a través de la emisión de circulares y oficios normativos.

En este sentido se puede sostener que estos instrumentos no sólo tienen efectos al interior de la organización, sino también al exterior, ya que al ser “comunicados” a las Confederaciones y Asociaciones de Agentes Aduanales para su aplicación dicho contenido sale del ámbito de la organización administrativa para ser observado de manera obligatoria por quienes intervienen en el despacho aduanero de mercancías so pena de ser sujetos de sanciones por parte de la autoridad aduanera en caso de inobservancia de las normas que les fueron comunicadas.

Esta publicidad, aparentemente acotada al sector al que va dirigido, le provee de efectos de carácter general para los usuarios de las aduanas que se ubiquen en las hipótesis que se formulen en las circulares u oficios normativos.

En cuanto al contenido de las circulares y oficios normativos, se puede establecer una clasificación previa:

1. Criterios de interpretación (Ley Aduanera y su reglamento, Reglas de Carácter General, Resoluciones en Materia Aduanera)
2. Procedimientos y Lineamientos (Ley Aduanera y su reglamento, Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, Decretos, Manual de Operación Aduanera)
3. Medidas de facilitación
4. Medidas de contingencia
5. Modificaciones a procedimientos previstos en Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior y al Manual de Operación Aduanera
6. Prórrogas a entrada en vigor de normas

La emisión de ***procedimientos y lineamientos***, constituye la actividad normativa preeminente de las áreas centrales, las cuales emplean de manera indistinta de estos términos cuya finalidad es dar a conocer aquéllas actividades específicas que deben realizar las aduanas en la operación.

Estos instrumentos tienen como propósito homologar la operación en las aduanas, y con ello evitar diferencias en los procedimientos; dar cumplimiento, a disposiciones de la Ley de la materia y su reglamento, Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, Manual de Operación Aduanera, entre otras; dar a conocer nuevos procedimientos o modificaciones a los existentes y, en general facilitar el conocimiento de los particulares respecto del cumplimiento de las leyes o reglamentos. Entre los procedimientos y lineamientos identificados del estudio de las circulares y oficios normativos destacan los relacionados con:

a. Abastecimiento de combustible
b. Marcado de importación de muestras tratándose de juguetes
c. Conducción de mercancías entre el recinto fiscalizado y Salas internacionales
d. Habilitación de servicios extraordinarios
e. Aplicación de saldos a favor “avisos de compensación”
f. Cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias (Aviso Sanitario de importación).
g. Rechazo de certificados por razones técnicas
h. Retorno de envases
i. Traslado de mercancías importadas temporalmente a la franja o región fronteriza
j. Operaciones realizadas conforme a la regla 2.6.8 (Partes II)
k. Revisión de mercancías a la exportación
l. Aplicación del Decreto por el que se otorgan facilidades administrativas en materia aduanera y de comercio exterior
m. De seguridad en las instalaciones de la Aduana
n. Procedimiento previo al despacho aduanero de productos químicos esenciales
o. Expedición de gafetes
p. Registro Único de Transmigrantes

q. Usuarios y empresas transportistas
r. Uso de chalecos
s. Acceso de vehículos
t. Revisión por rayos gamma de mercancías de exportación
u. En relación con la circulación, seguridad o integridad de las instalaciones y uso correcto del gafete
v. Presentación de promociones por buzón
w. Modulación de pedimentos de exportación
x. Cierre de pedimentos consolidados
y. Juntas Técnicas Previas

Por otro lado, es común que éstas áreas emitan ***criterios de interpretación*** a través de los cuales establecen los alcances de las disposiciones previstas en la Ley Aduanera y su reglamento, Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, e incluso del Manual de Operación Aduanera.

En el contenido de estos criterios, se advierten las siguientes características principales: uso de conceptos imprecisos “retención del pedimento por el tiempo *estrictamente indispensable*”; emisión de criterios de interpretación sin que medie solicitud de sus destinatarios; criterios sobre procedimientos ante la Aduana; ***reinterpretación*** de disposiciones emitidas por la propias áreas normativas (Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, Manual de Operación Aduanera y circulares).

Asimismo, se identificaron circulares mediante las cuales se dan a conocer lo que, para fines didácticos, hemos denominado medidas de facilitación cuya finalidad, como su nombre lo indica, es establecer beneficios bajo condiciones y requisitos específicos que faciliten a los destinatarios de la norma el cumplimiento de obligaciones previstas en el marco regulatorio de la materia; incluso, son empleadas para solventar aquellos problemas que se presentan en la operación y la logística por la entrada en vigor de las Reglas.

Es de resaltarse que en algunos casos dichas facilidades exceden las disposiciones contenidas en la ley Aduanera y Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior. Entre los temas sobre los cuales se identificaron facilidades destacan los siguientes:

a. Despacho de mercancía utilizando Partes II (difiere del previsto en Regla 2.6.8. de Carácter General en Materia de Comercio Exterior).
b. Retorno de mercancía para sustitución por defectos o características distintas a las pactadas (artículo 97 de la Ley Aduanera).
c. Operaciones de enajenación o transferencia de mercancías para que proceda la aplicación de la tasa 0% del IVA (Regla de Carácter General en Materia de Comercio Exterior 5.2.6., numeral 1, segundo párrafo)
d. Cierre de pedimentos (prevé mecanismo distinto al previsto en regla 3.7.17., numeral 4, segundo párrafo)
e. Operaciones de transferencia de mercancías entre empresas PITEX o Maquiladoras
f. Reconocimiento aduanero en exportaciones definitivas y retornos de importaciones temporales

Otra utilidad que se da a estos instrumentos es la de notificar prórrogas a entrada en vigor de Reglas de Carácter General en materia de Comercio Exterior, cuando estas ya fueron publicadas y en teoría se encuentran vigentes.

En menor medida se advierte que la potestad normativa ejercida por las áreas centrales se enfoca en regular situaciones de carácter fortuito bajo el establecimiento de medidas de contingencia cuya finalidad es la de establecer parámetros de actuación de la autoridad aduanera para dar continuidad a la operación cuando se presenten eventos de este tipo.

Finalmente, existen algunas otras en las que se reitera la aplicación de criterios normativos dados a conocer previamente, ya sea por la discrecionalidad de las aduanas para observarlas o bien por quejas de los diferentes sectores respecto del incumplimiento de aquéllas.

3.3.4 Contenido de las normas emitidas a nivel local [233]

Como se mencionó, las Aduanas, son una de las tres unidades administrativas de la Administración General de Aduanas a las que se reconoce la potestad normativa, ello resulta lógico si entendemos que son los entes responsables de ejecutar la operación aduanera de manera directa, los que aplican las normas que regulan la materia y controlan en su ámbito de competencia la entrada y salida de mercancías del o al territorio nacional.

Prácticamente estas unidades administrativas, regulan la operación a través de "Lineamientos" los cuales dan a conocer por medio de circulares y oficios normativos al interior de la organización. En estos establecen obligaciones al personal que labora en la aduana y a los usuarios de la misma (aplican comentarios expuestos en las normas emitidas a nivel central donde se aborda de manera específica el contenido de las circulares y oficios normativos).

Diversos son los objetivos que plantean las Aduanas en la emisión de dichos Lineamientos pero, básicamente, tienen como propósito normar las actividades que se desarrollan en la misma, el acceso a las instalaciones, la entrada, salida y circulación de personas, vehículos, mercancías y los medios en que se transportan dentro del recinto fiscal, recintos fiscalizados y rutas fiscales; establecer requisitos que deben observar los usuarios para facilitar y agilizar la entrada y salida del país de mercancías, vehículos cargados y vacíos; facilitar

[233] Véase **Anexo 5** en donde se muestra una confronta de Lineamientos de Operación emitidos por diversas Aduanas, en el que se advierte la variedad de temas que norman y discrepancias en cuanto a estructura y denominación de apartados.

trámites relacionados con la operación; establecer medidas de seguridad; **establecer las hipótesis relacionadas con las infracciones administrativas y sus sanciones**, así como **normar la correcta aplicación de las sanciones** y medidas de seguridad por su incumplimiento; **señalar las normas generales de operación de los recintos fiscalizados y sus obligaciones** y, **brindar** a los empleados de los recintos fiscales y fiscalizados, empresas concesionarias y **usuarios en general**, ***certidumbre jurídica***.

Ahora bien, por las características de las aduanas, tráficos que operan, pero sobretodo a falta de una estructura predefinida o establecida a nivel central, en su carácter de áreas competentes de establecer las directrices que deberán observar las áreas operativas, se advierte que no existe una estructura homogénea en cuanto al contenido y denominación de los apartados que integran los Lineamientos, aunque, de manera general se coincida en algunos rubros.

Entre otros temas, las Aduanas desarrollan los siguientes temas en los Lineamientos:

a) Activación del Mecanismo de Selección Automatizada (modulación de pedimentos, operaciones virtuales, regularizaciones, cambio de régimen y pedimentos que no requieren la presentación de mercancía);
b) Área de amarillos, rojos y verdes;
c) Cancelación de permisos de importación o internación temporal de vehículos;
d) Circulación de vehículos (velocidad máxima permitida);
e) Desistimientos, retornos, cuentas aduaneras y avisos de compensación;
f) Despacho de mercancía (en sección aduanera, con exceso de dimensiones, en lugar distinto al autorizado tratándose de empresas autorizadas, carga consolidada);
g) Empresas maniobristas;

h) Horario de la aduana (modulación de pedimentos, reconocimientos aduaneros, trámites);
i) Infracciones y sanciones;
j) Ingreso de peatones (acceso en importación);
k) Justificación de pedimentos;
l) Manejo de mercancías (carga y descarga);
m) Obligaciones y recomendaciones para Agentes y Apoderados Aduanales, transportistas y usuarios en general;
n) Operación en contingencia;
o) Procedimiento de entrada y salida de personas y vehículos (engomados);
p) Puntos de revisión (Garita, Módulo de salida de vehículos de carga en importación, Módulo para la inspección de vehículos de carga vacíos);
q) Recinto fiscal (áreas de acceso restringido, vigilancia, seguridad e integridad de las instalaciones, solicitud para el ingreso y salida de mercancía, vestimenta);
r) Recintos fiscalizados (obligaciones, solicitud para el ingreso y salida de mercancía, vigilancia);
s) Restricciones de comunicación;
t) Revisión y control de vuelos comerciales internacionales, llegada y salida de pasajeros en vuelos internacionales privados;
u) Ruta fiscal;
v) Señalización de vialidades;
w) Servicio extraordinario;
x) Trámite y uso de gafetes en recintos fiscales;
y) Transbordos;

Si bien, los rubros que se incluyen en los Lineamientos están directamente relacionados con aspectos operativos de la aduana, es de resaltar que algunos de los apartados están regulados de manera expresa en la Ley Aduanera, su reglamento, Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, e incluso en el Manual de Operación Aduanera los cuales establecen sus límites y

forma de llevarse a cabo, por lo que carece de sentido la emisión de este tipo de disposiciones de carácter general por parte de las Aduanas.

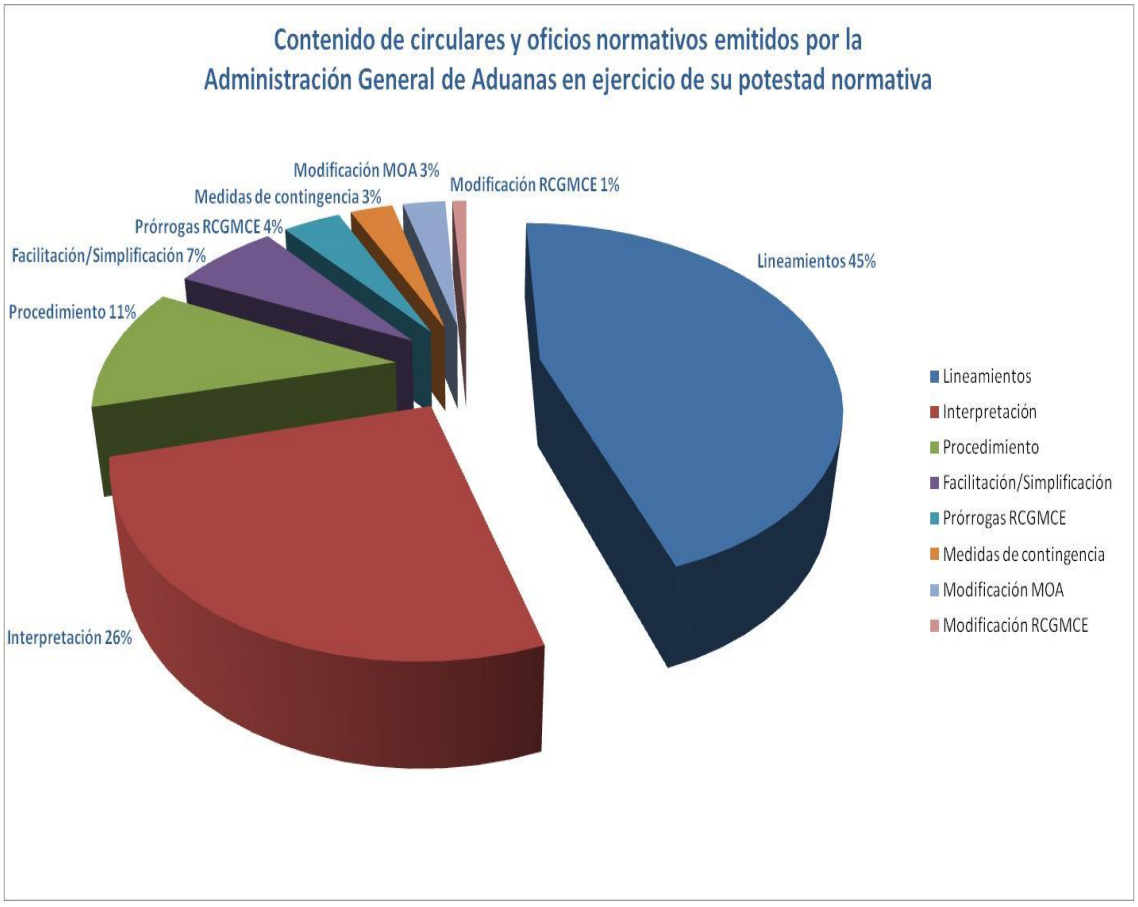
En cuanto a su contenido, se puede establecer que aunque se trate de normas de carácter operativo algunas se relacionan con procedimientos asociados a la operación y otras son de operación; en la primera se ubican aquellas cuyos efectos son al interior de la organización, tienen como propósito la vigilancia, el control y supervisión de las instalaciones y de las operaciones de comercio exterior (entrada, circulación y salida de personas, mercancías y vehículos), en este rubro se ubican los temas referidos en los incisos b), d), g), h), j), l), n), o), q), s) u), v) y x); en el segundo tipo de normas, se hayan las relacionadas con el despacho aduanero de mercancías e imponen obligaciones de hacer o no hacer a sus destinatarios, en esta clasificación se ubican los temas contenidos en los incisos a), c), e), f), i), k), m), p), r), t), w) e y).

Esta misma clasificación puede extraerse del contenido de las fracciones I, XV y XXI del artículo 11 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, el cual diferencia las ***normas de operación*** de las áreas de servicios aduanales de los ***lineamientos*** para el control, vigilancia y seguridad de los recintos fiscales y fiscalizados, operaciones de carga, descarga y manejo de mercancías, así como para el control, vigilancia y seguridad sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, puertos marítimos y terminales ferroviarias o de autotransporte de carga y pasajeros autorizados para el tráfico internacional y en forma exclusiva en las aduanas, recintos fiscales y fiscalizados, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros.

De lo expuesto se advierte que tanto en su objetivo como en los rubros que norman, los Lineamientos regulan aspectos que van más allá de los procedimientos internos asociados a la operación aduanera, ejemplo de ello son los rubros que establecen hipótesis relacionadas con infracciones administrativas; norman la aplicación de sanciones; señalan normas generales de operación

recintos fiscalizados y sus obligaciones; regulan el Mecanismo de Selección Automatizada; regulan la cancelación permisos de importación o internación temporal de vehículos; el despacho de mercancía; obligaciones y recomendaciones para Agentes y Apoderados Aduanales, transportistas y usuarios en general y los puntos de revisión, tópicos que necesariamente impactan al exterior de la organización en cuanto a los actos administrativos que puedan derivar de su aplicación. En este sentido, se puede concluir que esta actividad normativa de la Aduana, no brinda ni seguridad ni certeza jurídica a sus destinatarios y, menos aún fomenta la desregulación normativa.

Cuadro 8.



Fuente: Elaboración propia con información obtenida de las fuentes analizadas.

Conforme a lo expuesto, se puede establecer que las aduanas se enfocan en establecer los criterios sobre la aplicación de disposiciones que deben ser

observadas en el despacho aduanero de mercancías, así como los procedimientos que han de llevarse a cabo en las aduanas, conforme a lo previsto en las fracciones I y XV del artículo 11 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

3.4 Relevancia de las normas pararreglamentarias en la regulación de la operación aduanera mexicana

La relevancia del tema que analizamos estriba en el papel que tanto las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior como las circulares y oficios normativos tienen en el marco regulatorio de la operación aduanera, pues como se advierte aquellas no sólo se ocupan del detalle “técnico-operativo” y éstos últimos no sólo tienen efectos al interior de la organización administrativa.

En realidad, dichos instrumentos normativos, autorreguladores de la actuación de la Administración han venido a suplir a la Ley Aduanera y su reglamento dado que la misma ha quedado desfasada ante los requerimientos que exige la facilitación del comercio internacional, de ahí que a manera de conclusión preliminar se pueda establecer que normas de carácter pararreglamentario regulan la operación aduanera mexicana las cuales en algunos de los casos exceden el contenido de normas de mayor jerarquía a las que se encuentran subordinadas.

En primer lugar, se obvia o amplía el contenido de las normas que o bien han pasado por: a) un proceso legislativo (Ley Aduanera) y por ende son jerárquicamente superiores, b) que han sido emitidas en cumplimiento de la facultad reglamentaria del Ejecutivo (Reglamento de la Ley Aduanera) o bien, que c) al publicarse en el Diario Oficial de la Federación como en el caso de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, son de observancia obligatoria para el gobernado, consideradas cuerpos normativos sobre aspectos técnicos y operativos.

En segundo lugar, se han convertido en un instrumento de comunicación hacia el exterior, específicamente con la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana (CAAAREM), mediante el cual la autoridad aduanera da a conocer un criterio normativo, aclara la interpretación de una disposición legal, el contenido de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, o bien, comunica nuevos procedimientos adicionales o no contenidos en las referidas reglas, o requisitos adicionales a los previstos en las disposiciones mencionadas.

Es decir, que de ser simples directivas internas dirigidas a órganos subordinados como una manifestación de la jerarquía administrativa, en donde sólo se obliga en función de la jerarquía propia del órgano superior, instruyendo al subordinado de cómo actuar ante determinadas circunstancias, sin que ello implique innovar el ordenamiento jurídico preexistente o contradecirlo, se convierte en un instrumento mediante el cual se amplía frecuentemente el ordenamiento jurídico que regula la actividad aduanera del Estado mexicano.

Argumentos como la dinamicidad del comercio exterior, facilidades a usuarios del comercio, eliminación de barreras, cumplimiento de acuerdos comerciales, entre otros, son comúnmente utilizados por la autoridad administrativa para justificar la emisión de circulares en las que de manera interna no sólo se comunica a los administradores de las aduanas nuevos procedimientos, criterios, aclaraciones del contenido de reglas de carácter general en materia de comercio exterior, o de la aplicación de una disposición normativa, sino que además se comunica a un organismo particular como lo es la CAAAREM para que esta a su vez lo haga saber a los Agentes Aduanales agremiados para que lo observen en el despacho aduanero de las mercancías en los cuales intervengan.

La regulación de la operación aduanera, es un buen ejemplo de cómo en ocasiones, se echa mano de situaciones que se dan en la realidad para, con base

en ellas, tratar de justificar los diversos modelos que en el nivel normativo o interpretativo se construyen. [234]

De los resultados obtenidos se puede exponer que la problemática detectada presenta o se puede analizar desde dos dimensiones:
Primera, en el caso del marco normativo interno es claro que las aduanas deben cumplir la función de fiscalización de mercancías que ingresan y se extraen del territorio nacional, pero no a costa de lesionar principios como la jerarquía normativa, seguridad y certeza jurídica perfectamente definidos por la Constitución y la interpretación realizada por el Poder Judicial de la Federación, en donde se puede advertir que en la práctica las circulares dejan de ser un instrumento interno mediante el cual se comuniquen directrices al órgano jerárquicamente subordinado para convertirse en instrumentos que van más allá de lo previsto en el marco jurídico obligatorio para el particular en su calidad de usuario de las aduanas.

Segunda, se advierte que en aras del comercio liberalizado, consistente en evitar crear barreras innecesarias e injustificadas al libre tránsito de mercancías, se emiten circulares para facilitar y simplificar procedimientos, sin que de manera directa se incluyan en cuerpos normativos de jerarquía superior.

En este sentido, y relacionado con uno de los resultados obtenidos tiene importancia plantearnos hacia el exterior qué costos o qué impacto tiene la sobre regulación del comercio exterior. Y cómo hacer cumplir todos los ordenamientos que impactan en la actividad aduanera, que en ocasiones resulta contradictorio dando espacio a normas de menor jerarquía para regular las situaciones que se presentan en la operación aduanera.

[234] Blanco Fornieles, Víctor, *op. cit.,* nota 92, p. 174.

De ahí, que se advierta que la relevancia de este tipo de normas estriba en su contenido normativo, sus alcances diversos a los adjudicados por la doctrina y la jurisprudencia y el impacto de su contenido en normas de mayor jerarquía.

3.4.1 Por el contenido normativo de los actos pararreglamentarios

El contenido normativo de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, se ha reconocido tanto por la doctrina como por la interpretación jurisprudencial, ésta última de manera expresa las considera como cuerpos normativos sobre aspectos técnicos y operativos para materias específicas, cuya existencia obedece a los constantes avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la administración pública; al ser de observancia obligatoria para sus destinatarios, dada la publicidad en el Diario oficial de la Federación, son susceptibles de impugnarse cuando no respeten los principios que rigen su emisión.

En cambio, gran parte de la doctrina y la jurisprudencia ha negado el contenido normativo de las circulares[235], se ha sostenido que no crean Derecho, por lo que no constituyen Derecho objetivo, aunque se les reconoce un indudable efecto jurídico; en ambos casos, se les reduce a la opinión del órgano superior respecto de la interpretación que debe darse a determinados preceptos legales, a la información técnica, en las que se fija el criterio a seguir y, en general como actos puramente organizativos de la Administración ajenos al mundo del derecho[236].

---

[235] Morote Sarrión, José Vicente, *Las circulares normativas de la Administración pública,* Valencia, Tirant Lo Blanch, 2002, p. 77. Duguit, sostuvo que "Se reconoce unánimemente que las circulares, aun emanando de los Ministros, no tienen ningún valor jurídico. No son actos administrativos propiamente dichos, puesto que no son actos individuales, y no son reglamentos porque el autor de la circular no ha tenido la intención de crear un reglamento y en general porque no hubiera tenido competencia para producir un reglamento en la materia objeto de la circular. Dos consecuencias se derivan de ello: 1º El recurso por exceso de poder no es admisible contra las órdenes o instrucciones de un superior jerárquico; 2º El recurso por exceso de poder dirigido contra un acto administrativo no puede estar fundado en que este acto viole una disposición de una orden o de una instrucción por vía general."

[236] *Ibidem,* pp. 79-80. La ajuridicidad de las circulares tiene origen en los postulados liberales-burgueses de la filosofía política del siglo XVIII, en donde sólo se reputa como jurídicas las relaciones intersubjetivas. En la base de esta filosofía, se halla el dogma de que sólo es norma

Esta visión, la que limita el carácter jurídico de las circulares[237] y restringe los efectos que produce su emisión[238], ha sido superada tanto por la doctrina[239] como

---

para los hombres, lo que éstos acuerdan que debe regular algún tipo de relación entre ellos, la visión liberal-individualista del Derecho se ocupa únicamente de las relaciones entre los ciudadanos o entre éstos y el Estado, entendiendo a éste como otra persona más, pero no de las relaciones internas de las personas ni del Estado. Las disposiciones dictadas por el ejecutivo, autorregulándose no son susceptibles de afectar a la esfera de los ciudadanos, con lo que permanecen fuera del ámbito de la juridicidad. La actividad intrasubjetiva de la Administración no es Derecho ya que no regula relaciones entre dos personas, de la misma manera que tampoco lo es la forma de organizarse de las personas jurídico-privadas. El hombre y con él sus derechos inalienables son el centro del mundo, por ello los derechos del individuo así como las relaciones entre los hombres son también el centro del Derecho. Para Kant, por ejemplo el Derecho es un referente de las relaciones externas entre dos personas en cuanto sus acciones pueden tener influencia sobre el otro. Entiende que sólo caben relaciones jurídicas entre dos o más personas pero no entre órganos de una misma persona jurídica.

[237] *Ibidem,* pp. 80-82. El proceso democratizador y de creación del Estado de Derecho que se da en los albores del siglo XIX no lleva a cabo la juridificación de toda actividad de la Administración, sino sólo de aquella que incide directamente sobre la esfera de los ciudadanos. En este momento histórico las preocupaciones de los revolucionarios no pueden ser, ni son, la organización interna de la Administración, se vive un proceso constituyente de la Sociedad, se persigue que las disposiciones que afecten a los ciudadanos tengan un fuerte contenido de autodisposición material, y no se entra en la discusión de cuál es el procedimiento interno de formación de la voluntad de la Administración. Sólo interesa la actividad de la Administración, en tanto en cuanto ésta afecta directamente al administrado, sólo cuando pone en relación a la persona Estado con el ciudadano. En este momento histórico, por tanto, se establece la idea de una Administración interior, libre y exenta de control judicial en toda aquella actividad que no la ponga en relación directamente con los ciudadanos. En virtud de estos postulados quedaron fuera del Derecho todas las relaciones entre órganos de la Administración y consecuentemente también todas las disposiciones que circulaban entre éstos órganos, incluso las destinadas a producir efectos en el exterior indirectamente, como es el caso de la circular.

[238] *Ibidem,* pp. 85-94. El derrumbamiento del Estado liberal de Derecho al que estaba ligada esta concepción reduccionista del Derecho, se modifica con el paso al Estado social donde se advierte un considerable aumento de la Administración y con él, un desarrollo ingente de las relaciones interorgánicas como presupuesto o base de las posteriores intervenciones externas. En este estadio la clave de la bóveda del Derecho ya no son las relaciones inter-privatos, sino la regulación de un Estado mastodonte de actividades ilimitadas, en donde el Derecho se consagra fundamentalmente para regular la labor del Estado, se produce una progresiva sustitución de las normas de conducta por las de organización. La teoría de la división de poderes influyó de igual manera en la ajuridicidad de este tipo de instrumentos, se ideó para impedir, por una parte la unificación en unas solas manos de todo el poder y, que por otra, limitase el poder de los jueces que no deberían interferir en el funcionamiento normal de la Administración, ni en la de los órganos legislativos. Sin embargo, esta se desquebrajó desde un primer momento, ya que la Administración tuvo siempre un poder espontáneo de dictar normas, y consecuentemente se permitió a los órganos de la jurisdicción contralar la labor de la Administración en la mayor medida posible.

[239] *Ibidem,* pp. 123-135. La superación de la ajuridicidad de las normas de organización, se dio con las teorías de Romano y Hauriou, ambos considerados los padres del institucionalismo. Hauriou, partidario de reconocer la juridicidad de las normas de organización sostuvo que "…el poder discrecional de los jueces y de los administradores se resuelve en estandards y directrices (incluye

en la práctica dada la intervención, cada vez mayor, de la Administración pública en ámbitos que para su operación requieren de un gran detalle técnico. A pesar de ello, en el campo del Derecho no se ha llevado a cabo una reelaboración dogmática de esta figura[240] por lo que aún se atribuyen efectos organizativos e internos a la circular.

Como se advierte, esta actividad organizativa de la Administración afecta al particular, pues al crear Derecho sus efectos impactan tanto al interior como al exterior de la organización administrativa[241], y de hecho lo hacen como se ha

---

las circulares), que son los elementos constitutivos de un tipo de Derecho diferente al legal, pero que siempre es Derecho, lo que revalida la enérgica afirmación de Geny de que no todo el Derecho se encierra en la legalidad**...**Aun siendo productos de la autolimitación de un poder discrecional, el standard y la directiva son derecho. Este fenómeno se manifestará plena e intrínsecamente jurídico cuando se acepte el principio que hemos establecido de manera general, de que el Derecho no es sólo norma de relaciones sino que es, sobre todo, y antes de todo, organización…y todo esto también hace valer el principio de que en el Derecho no cabe sólo la voluntad ya formada o ya desplegada por el Estado en relación con otros sujetos, sino también aquello que hace posible jurídicamente la formación de tal voluntad o la concreción del tal acción.

[240] La corriente institucionalista da cobertura a la existencia de unas disposiciones que permanecen dentro del ordenamiento jurídico particular de la Administración o institución administrativa y deben considerarse irrelevantes para el ordenamiento jurídico general. Estas normas se integran en el ordenamiento jurídico o institución particular, pero no entran a formar parte del ordenamiento jurídico general y, por tanto, no son parámetro de legalidad a la hora de controlar la actuación de la Administración. Afectan únicamente al personal incardinado en la estructura administrativa y regulan la organización propia y no las conductas de los ciudadanos. Dentro de los márgenes dejados por el ordenamiento general pueden disponer con absoluta libertad. Con el institucionalismo se logra la juridificación de las circulares, ya que se reconoce la juridicidad con relación al ordenamiento sectorial de la Administración pero no respecto al ordenamiento en general, para el cual sólo lo son las disposiciones que afecten al particular. Sin embargo, esta separación tajante entre ámbito externo e interno, no se mantiene ya, pues la práctica se ha orientado a reconocerles una especie de eficacia ad extra (el régimen de publicidad, el reconocimiento de relevancia externa por parte de la jurisprudencia, los efectos de su incumplimiento -en algunos países- y, la posibilidad de impugnación de una directiva emitida por un órgano comunitario e incumplida por otro -en el caso de la Unión Europea-).

[241] En Francia, por ejemplo, existe una sólida doctrina para reconocer definitivamente los efectos externos de este tipo de disposiciones, básicamente se plantea la necesidad de juridificar totalmente el ámbito administrativo y eliminar el carácter interno de estas medidas, pues no hay base doctrinal para la inadmisión de las demandas que se presenten con relación a este tipo de disposiciones, ya que es contrario al Estado de derecho y no encuentra su fundamento en ningún principio jurídico; además de que no existen medidas que sean estricta y naturalmente internas a la Administración porque esto supone olvidar el origen contencioso de la noción; y por último, porque la protección del derecho de los agentes y de los usuarios sólo puede venir asegurado dentro del marco de la legalidad general. En este sentido se manifiestan Auby, Jean Marie, Mockle y Hecquard.

mostrado en el tema que nos ocupa, de ahí la pertenencia al mundo del Derecho de este tipo de disposiciones.

Su contenido entraña una prescripción a través de la cual se establece qué debe observarse, cómo debe observarse y qué sanción se aplicará en caso de incumplimiento, que en caso del servidor público serán aplicables las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, pero en el caso del particular evidentemente lo serán en algunas ocasiones las previstas en la Ley Aduanera, y en otras el dejar de disfrutar en tal o cual beneficio o bien, simplemente la imposibilidad de llevar cabo un procedimiento determinado por la no observancia de los requisitos establecidos en las circulares.

Por ello, se estima necesario reformular el tratamiento de las circulares, ya que la actuación de la autoridad debe estar sujeta en todo momento a los principios de transparencia y seguridad jurídica.

3.4.2 Por los alcances de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior

Los ejemplos expuestos en el apartado 3.3.1 permiten advertir el alcance que en la práctica tienen este tipo de normas, pues como se mostró no sólo detallan el aspecto “técnico-operativo” de la materia, sino que incluyen nuevos preceptos que en ocasiones van más allá de lo establecido en la Ley Aduanera o su reglamento, la contradicen, o bien la exceden.

Desvirtuado su elemento principal, el establecimiento de *detalles técnico-operativos*, es posible establecer que fungen como el eje que orienta la actividad aduanera mexicana, pues no sólo se establecen procedimientos o aclaran aspectos técnicos para facilitar a los usuarios las operaciones de comercio exterior, sino que además subsanan omisiones, se detallan aspectos y se establecen medidas de facilitación o simplificación para el despacho aduanero de mercancías no previstas en normas jerárquicamente superiores.

Por otro lado, el argumento de la “dinámica del comercio exterior” ha fortalecido la actividad normativa de la Administración General de Aduanas incrementando notablemente dicha actividad lo que le ubica como un ente que no sólo regula aspectos técnicos sino que también auto regula su actuación estableciendo los límites y alcances de la misma, pero además es un ente que en el ejercicio de esta potestad normativa, atribuida en reglamento interior, innova la norma que da sustento a la actividad aduanera.

La problemática que conlleva el ejercicio de esta potestad normativa es que a través de estas normas se afecta la esfera jurídica del particular, al restringir derechos o reconocer beneficios no previstos en la Ley y su reglamento, lo que deriva en una falta de seguridad y certeza jurídica al usuario de las aduanas respecto del marco jurídico que debe observar para llevar a cabo sus operaciones de comercio exterior.

Además, se puede sostener que si la autoridad que emite las reglas administrativas y la que las aplica es la misma el carácter arbitrario es ineludible, pues no se provee de un parámetro determinado de referencia en una normatividad distinta y superior.

Es decir, la autoridad normativa que es también la ejecutora puede modificar a su arbitrio, y de hecho lo hace, el conjunto de reglas que rigen a los particulares en esta materia.

Frente a ello un principio de seguridad jurídica fuerte consideraría que hay una violación, en cambio un principio de seguridad jurídica diluido, complaciente y desfondado, como el que al parecer prevalece en México, acepta sin chistar y con ello valida esta forma de regulación.

3.4.3 Por los alcances de las circulares y oficios normativos

Al igual que las reglas de carácter general, las circulares y oficios normativos exceden las características que tradicionalmente les han sido reconocidas por la doctrina y la jurisprudencia.

El carácter organizativo e interno, atribuido a estos instrumentos se desvirtúa no sólo por la variedad de objetos que norman, sino también por los destinatarios de los mismos, ya que como se mostró no sólo vinculan al servidor público en su carácter de inferior jerárquico al órgano que las emite sino también al particular en su carácter de usuario de las aduanas.

Estos efectos al exterior, se materializan a través del establecimiento de derechos, obligaciones, medidas de facilitación o simplificación que no están previstas ni en reglas generales ni en la ley de la materia o su reglamento, transgrediendo con ello el principio de jerarquía normativa.

Los resultados obtenidos muestran una tendencia de la autoridad a regular mediante circulares aspectos que deben ser considerados en otro tipo de disposiciones ya sea en la ley, reglamento o bien en Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, sin embargo como se ha indicado la constante es emitir este tipo de actos para a través de ellos regular, normar situaciones prácticas no contempladas en la ley u otro tipo de instrumentos legales y por ende exceder en algunos casos las disposiciones contenidas en dichos instrumentos normativos, lo que conlleva a una desmesurada discrecionalidad por parte de la autoridad.

Es innegable que la problemática que presenta la actividad aduanera y el comercio exterior, ha tenido diversas soluciones por parte de las autoridades involucradas en el tema, sobre todo en lo que al Servicio de Administración Tributaria concierne, sin embargo, se considera que dicha actividad normativa

ejercida a través de estos instrumentos se hace indispensable dada la dinamicidad de la actividad aduanera, la cual obedece en parte a la necesidad de adecuar la actuación de la autoridad aduanera a la dinamicidad del comercio.

3.4.4 Por su impacto en otras normas de mayor jerarquía

Tanto las reglas generales como las circulares normativas, impactan en el contenido y alcance de otras normas. Como se ha mostrado, en algunos casos las complementan, en otros las exceden y en otros más llegan a establecer beneficios y obligaciones *ex novo*.

De hecho, la incorporación de algunas disposiciones o las modificaciones a la Ley Aduanera y su reglamento han devenido de disposiciones establecidas en las reglas de carácter general y en circulares y oficios normativos.

Quizá este sea el aspecto más relevante del contenido y alcances de las circulares y reglas generales, esto es, si bien se reconoce que los efectos de las normas pararreglamentarias o infralegales transgreden principios como el de seguridad y certeza jurídica y el de jerarquía normativa, también lo es que para el campo del derecho este debe ser un tema de especial importancia dado que no sólo son las normas que regulan la operación aduanera en la práctica (en aquellos aspectos que difícilmente pueden ser previstos por el legislador) sino también las que posteriormente determinarán el contenido de normas superiores.

Y es que es común en la normativa aduanera que procedimientos, lineamientos o facilidades administrativas que tienen su origen en circulares u oficios normativos, se conviertan primero en reglas de carácter general para después insertarse en la ley o en el reglamento.

Pero también, es frecuente ver la remisión que hacen la ley y el reglamento hacia las reglas generales y, en el caso de las circulares esto se advierte cuando con su

contenido se comunican los alcances, adecuaciones, criterios de interpretación, facilidades, requisitos o beneficios que no están previstos en las reglas, subsanando en cierta forma deficiencias en su contenido.

En ambos casos, se advierte un desplazamiento del contenido de la ley y su reglamento por parte de normas de menor jerarquía, pero además, con éstas prácticas los operadores jurídicos convierten a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior y a las circulares u oficios normativos en los instrumentos que norman en la práctica la operación de las aduanas.

Bajo esta óptica, hay que reconocer que es en normas pararreglamentarias en donde la autoridad fundamenta su actuar hoy en día dejando en un segundo término a la ley y al reglamento por considerarlas obsoletas ante la dinamicidad de la operación aduanera.

En este sentido, es que se considera necesario reconocer el fenómeno normativo que se presenta en la práctica aduanera y dar fundamento a nivel constitucional al actuar de la autoridad administrativa en general, y de la aduanera en particular.

Como se ha expuesto los contenidos y alcances tradicionales de estos instrumentos han quedado desvirtuados en la práctica, no se trata de aspectos técnicos que detallan el contenido de la ley para su fácil entendimiento ni de disposiciones de carácter interno, sino de auténticas normas que crean derechos y obligaciones vinculando al particular en su observancia.

Lo anterior, plantea diversos problemas, cierto, pero en la medida que se reconozca la existencia de estas normas y se vayan definiendo sus alcances y límites en esa medida se podrá tener un mayor control sobre este tipo de disposiciones lo que desde luego se reflejará en beneficio de la operación y en el cumplimiento de los roles a los que se encuentra sujeta la aduana contemporánea.

El problema no es cuestionarnos si estas prácticas están bien o mal, si van o no con lo que el derecho debe ser, no, el problema es que diversas instituciones del derecho están siendo modificadas por fenómenos como este y ni la doctrina ni los operadores jurídicos han tenido una respuesta para abordarlos y resolver los conflictos normativos que se plantean en la práctica, no sólo de la materia aduanera, sino de toda aquella actividad en donde la Administración pública tiene injerencia, donde ya no se habla de reglamentos, sino de reglas, disposiciones de carácter general, medidas, directrices, normas, orientaciones, circulares y políticas.

CAPÍTULO IV
CONTROL DE LA PRÁCTICA PARARREGLAMENTARIA EN EL MARCO DE LA REGULACIÓN DE LA OPERACIÓN ADUANERA EN MÉXICO

4.1. Tipología de actos pararreglamentarios que regulan la operación aduanera

4.1.1 Hacia una posible clasificación de los actos pararreglamentarios que regulan la operación aduanera

A modo de resumen se puede establecer, que la operación de las áreas de servicios aduanales se regula básicamente por tres instrumentos normativos: Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, circulares u oficios normativos y el Manual de Operación Aduanera.

Estos instrumentos emitidos por las áreas centrales y locales responsables de ejecutar la potestad normativa atribuida a las mismas por el reglamento interior de dicho órgano desconcentrado en el artículo 11 fracciones I, XV y XXI.

A lo largo del presente estudio, se ha mostrado que dichos instrumentos establecen las normas a que se sujeta la operación de las áreas de servicios aduanales las cuales deben ser observadas en una doble vía, tanto por los servidores públicos responsables de la operación de dichas áreas como por los particulares que lleven o pretendan llevar a cabo operaciones de comercio exterior, ello en virtud de que las disposiciones contenidas en esos instrumentos vinculan a ambos sujetos y les constriñe para actuar en tal o cual sentido o bien reconocerle beneficios no previstos en normas de mayor jerarquía.

En este mismo sentido, se ha manifestado el Poder Judicial de la Federación al establecer en tesis aislada que las circulares emitidas para dar a conocer criterios

en cuanto a la aplicación de normas tributarias, no generan obligaciones ni derechos para los particulares, sin embargo la sola publicación en el Diario Oficial de la Federación, le da fuerza y calidad de obligatoriedad y de observancia general y, en este caso dicha circular sí crea derechos y obligaciones para los particulares[242].

En la práctica se advierte, que tanto las reglas generales como las circulares (rubros abordados), desbordan las características reconocidas por la doctrina y la jurisprudencia integrando, por la forma que adoptan, contenido y alcances, lo que se denomina como la práctica pararreglamentaria, normas con contenido infralegal, o bien parte del fenómeno de la deslegalización de las normas.

Práctica que, está por demás decirlo, se ha tornado incontrolable pero que es fomentada por los operadores jurídicos y validada por el Poder Judicial Federal al no entrar en un estudio de fondo que determine sus alcances reales en la práctica, y deje de atribuirles características que ya han sido rebasadas.

Clasificar el tipo de normas pararreglamentarias que regulan la operación aduanera, permite organizar los hallazgos identificados en el presente estudio y facilita la comprensión de este fenómeno; se trata de comprender el mayor número de actos identificados en el menor número de categorías.

[242] Las circulares a las que nos referimos son inimpugnables, ya que al no estar publicadas en el Diario Oficial de la Federación, carecen del requisito de publicidad que requieren los artículos 4, en correlación con el 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que de manera general establecen: El juicio contencioso administrativo federal, procede contra… los **actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general**, diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación. En el artículo 14 se habla de decreto, acuerdo, acto o resolución de carácter general. Por su parte la Ley federal de Procedimiento Administrativo establece en su artículo 4, que los **actos administrativos de carácter general**, tales como **reglamentos**, **decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos**, así como los **lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones** que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza,

Además, ayuda a distinguir las sutiles diferencias en cuanto al contenido de estos instrumentos, en especial de las circulares, deslindando con precisión aquellas normas internas que están más cercanas a los reglamentos, respecto de aquellas que contienen políticas, valores, pautas de acción o directrices.[243] Así como, la jerarquía que priva entre las normas que derivan del actuar del área central y las que tienen su origen en una autoridad local (aduana).

Por otro lado, y como sustento a la problemática planteada en la investigación, esta clasificación permite soportar la fragmentación de normas que regulan un mismo objeto, el de la operación aduanera, la variedad de ámbitos que inciden en dicho objeto, la confrontación y divergencia entre normas de distinta jerarquía y la preeminencia de las normas pararreglamentarias en el tema que nos ocupa.

Asimismo, facilita el dar un tratamiento adecuado al uso de la circular por parte de la autoridad ya que su contenido no es uniforme y, por tanto no tiene los mismos alcances en todos los casos ni conlleva a las mismas transgresiones.

Cabe señalar que ni las Reglas de Carácter General ni el Manual de Operación Aduanera se incluyen en la clasificación, aunque como ha quedado establecido forman parte de la práctica pararreglamentaria.

---

[243] Cordero Quinzacara, Eduardo, "Las normas administrativas y el sistema de fuentes", *Revista de Derecho*, Universidad Católica del Norte, Coquimbo, año 17, núm. 1, 2010, pp. 21-50, *http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-97532010000100002&script=sci_arttext*. Santamaría Pastor distingue entre tres categorías de circulares o instrucciones, considerando el menor o mayor carácter prescriptivo de su contenido. Así, comprende en primer lugar a las ***circulares informativas***, por la cual se transmite a los inferiores datos de hecho relevantes para el ejercicio de su actividad, opiniones o tomas de posición en asunto de importancia política, o recomendaciones no vinculantes acerca del modo de actuación, con una "técnica sutil de dirección". En seguida, nos menciona a las ***circulares directivas***, que son aquellas que imponen "objetivos concretos o standards de eficacia" sin indicar los medios a utilizar. Por último, están las ***circulares prescriptivas*** las cuales se dividen, a su vez, en *circulares constitutiva de órdenes de servicio* y *circulares normativas*, siendo las primeras de alcance singular (orden de inspección urgente), mientras que las segundas "imponen determinadas opciones interpretativas de preceptos legales o reglamentarios, desarrollan algún extremo de una ley o reglamento, establecen un marco de actuación".

En el caso de las reglas porque se cumplió con el propósito de evidenciar que no sólo se ocupan del detalle técnico operativo ni de facilitar al contribuyente el conocimiento de las resoluciones emitidas por la autoridad, sino que van más allá de ello y sus disposiciones contradicen, innovan o exceden lo previsto en la Ley Aduanera y su reglamento, como fue expuesto en los apartados 3.2.2, 3.2.3 y 3.2.4.

Tratándose del Manual de Operación Aduanera, porque no fue abordado su contenido por tratarse de una norma de carácter interno, aunque el mismo se describió de forma general.

No obstante, el análisis de las circulares permitió identificar que el impacto que tienen las reglas respecto de la ley y su reglamento, lo tienen también las circulares y el manual de operación, respecto del contenido de las reglas de carácter general y de la propia ley y su reglamento.

En este sentido, la clasificación que se propone trata de abarcar la pluralidad de temas en los que puede manifestarse la autoridad administrativa en la emisión de las normas que regulan la operación aduanera y, de manera específica aquellas que son dadas a conocer a través de las denominadas circulares u oficios normativos, pues no es posible negar que muchas de estas normas alcanzan en sus efectos a los particulares[244], estableciendo disposiciones que pueden significar una carga o, en su caso, un beneficio.

[244] *Ibidem, pp.* 33-38. El problema se traduce en tratar de establecer en qué casos estamos frente una interpretación, una norma, instrucciones u órdenes, pues sus alcances pueden variar de forma radical en uno u otro caso, más aún si nos encontramos que sus efectos pueden ir más allá de la Administración, alcanzando incluso a los particulares**.** Un primer paso en esta materia es hacer una separación clara entre la forma que adoptan estos actos y la naturaleza de su contenido. En definitiva, el *nomen juiris* con el cual se designa a una institución o categoría por parte del legislador constituye, en una primera fase, una importante herramienta para establecer la naturaleza jurídica de la misma, aunque se debe reconocer que no es un elemento determinante, pues bien puede ocurrir que el *nomen* que se utilice no guarde una relación exacta o cabal con el objeto denominado. En buenas cuentas, en derecho las cosas son lo que son y no lo que dicen ser que son, y si estamos frente a una circular de contenido normativo, que se publica y afecta a terceros, es evidente que esta no es una circular propiamente tal, sino que un reglamento.

De esta forma, se distingue entre circulares que interpretan disposiciones legales, reglamentarias, e incluso de Reglas de carácter general, las que limitan la discrecionalidad y las que establecen normas de operación de las áreas de servicios aduanales.

A pesar de lo anterior se reconoce que pueden existir otras categorías, como de hecho las hay, pero su contenido atiende a propósitos no normativos como en el caso de las circulares informativas, sin embargo el propósito de la investigación es mostrar aquellas que inciden de manera directa en la regulación de la operación aduanera por lo que la clasificación propuesta obedece a estos parámetros.

4.1.2 Circulares interpretativas

Esta categoría se advierte como la actividad más representativa que llevan a cabo las áreas normativas centrales adscritas a la Administración General de Aduanas.

A través de estas circulares se proporciona al inferior jerárquico una interpretación de preceptos legales, reglamentarios e, incluso de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior y su papel se presenta como fundamental y apriorístico en la producción de todo acto administrativo.

De esta forma, cualquier aduana o área adscrita a la misma, antes de dictar un acto deberá conocer cuál es el sentido y la intención de la norma para poder aplicarla al caso concreto. Este proceso exegético se puede llevar a cabo de manera general a través de una circular.

Pero esta circular tiene un contenido innovativo limitado, pues mediante ella el superior jerárquico elige una interpretación de entre diferentes posibles, que en ningún caso debe exceder tratando de crear, bajo el expediente de la interpretación nuevas obligaciones o derechos que no se contengan en la disposición interpretada. Se trata, de la interpretación de una norma válida, no de

una interpretación analógica para una materia no regulada, pues en este supuesto no se trataría de una auténtica disposición interpretativa, sino que se estaría estableciendo una proposición jurídica *ex novo*.

Si bien, la interpretación que realizan los órganos normativos centrales debiera limitarse a establecer el sentido y alcance de la ley y el reglamento de la materia, no pudiendo en dicho supuesto innovar el ordenamiento jurídico ni establecer cargas o beneficios para los particulares, en la práctica se advierte un uso de términos imprecisos que derivan en un amplio margen de decisión frente a un abanico más o menos amplio de posibles interpretaciones. En tal sentido, la decisión interpretativa contiene, el efecto y el carácter de auténticas normas que innovan en ocasiones el contenido de disposiciones de mayor jerarquía.[245]

Además, en este tipo de circulares se advierte que la autoridad no sólo interpreta disposiciones legales o reglamentarias, sino que además, lo hace respecto de disposiciones que ella misma ha emitido, esto es de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, lo cual resulta incongruente y evidencia la falta de certeza que priva en el marco normativo que regula la operación aduanera, y el exceso en que se incurre a través de la interpretación.

Algunos autores, consideran que este tipo de circulares son las más cercanas a los reglamentos las cuales dividen, a su vez, en *circulares normativas internas* y

[245] La discusión acerca de la naturaleza de la actividad interpretativa tiende a inclinarse en torno a su carácter volitivo o creador. Como bien señalaba Kelsen "si por "interpretación" se entiende la determinación en cuanto conocimiento del sentido del objeto interpretado, el resultado de una interpretación jurídica solo puede ser determinar el marco que expone el derecho por interpretar, y, por lo tanto, el conocimiento de varias posibilidades dadas dentro de ese marco. Por lo tanto, la interpretación de una ley no conduce necesariamente a una decisión única, como si se tratara de la única correcta, sino posiblemente a varias, todas las cuales tienen el mismo valor, aunque solo una de ellas se convertirá en derecho positivo en el acto del órgano de aplicación de derecho […]". Por tal razón concluye que "la interpretación que efectúa el órgano de aplicación del derecho es siempre auténtica. Crea derecho"

externas, ya sea que se refieran a cuestiones de la Administración o que afecten la situación jurídica de terceros.[246]

4.1.3 Circulares que limitan la discrecionalidad de la autoridad aduanera

A través de esta circular una autoridad jerárquicamente superior fija para sus inferiores criterios para el ejercicio uniforme del poder discrecional.

Esto es, las aduanas deben aplicar los criterios que fijen las áreas normativas centrales a efecto de limitar su discrecionalidad en la operación. El contenido de esta circular es mucho más importante que el de la interpretativa, pues mientras en ésta última se establece el sentido de una norma entre diferentes opciones posibles, en las que limitan la discrecionalidad se añade un elemento nuevo no contenido en la norma precedente.

De hecho, algunos autores atribuyen más carácter de norma a una disposición que reduce la circular de los órganos decisorios, que a una interpretativa.[247]

En cierta forma este tipo de disposiciones son benéficas en tanto establecen los alcances de la actuación de la autoridad, entre otras en esta categoría se ubican las circulares que prevén medidas de simplificación y de facilitación para los usuarios de las aduanas.

El problema que se advierte en este tipo de circulares es cuando los límites de actuación los fija una autoridad normativa local, porque habrá tantos criterios que limiten la discrecionalidad como aduanas, esto es que en cada una de las 49 aduanas prevalecerá un criterio diferente y en este caso es cuando las Confederación y Asociaciones de Agentes Aduanales requieren se precise el

[246] *Ibidem*, p. 35. Este autor señala que las circulares normativas, son denominadas también “reglamentarias”.

[247] Morote Sarrión, José Vicente, *op. cit.,* nota 235, p. 62.

contenido de tal o cual actuación, situación muy recurrente en la práctica, pues mientras el Administrador de la Aduana de Ciudad Juárez aplica un criterio el de Nuevo Laredo instrumenta otro.

4.1.4 Circulares que establecen normas de operación de las áreas de servicios aduanales

El establecer este tipo de circular no implica que sólo a esta se atribuya el carácter normativo, y se excluya de los otros dos tipos; en realidad, tanto las interpretativas como las que limitan la discrecionalidad tienen un carácter normativo.

Lo que se trata es de especificar el contenido de estas circulares, ya que, mediante ellas se norman los procedimientos que deben observar tanto servidores públicos como particulares para llevar a cabo el despacho aduanero de mercancías.

De esta forma, este tipo de actos contienen reglas precisas de observancia obligatoria para sus destinatarios, en este rubro se ubican los procedimientos, lineamientos de operación y lineamientos para la aplicación de alguna regla de carácter general.

Se podría establecer que a diferencia de los otros dos tipos de circulares, en este caso se advierte una tendencia a innovar por parte de la autoridad, sin embargo, de los resultados de la muestra analizada se advierte que también en los otros tipos se llegan a establecer nuevas obligaciones, procedimientos y requisitos para los particulares que innovan el contenido de la Ley, su reglamento y reglas de carácter general en la materia.

La fracción XV del artículo 11 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria prevé la facultad de normar la operación de las áreas de servicios aduanales.

Normar la operación, implica emitir las disposiciones aplicables al funcionamiento de un área en específico respecto de determinados rubros. Aunque, en ningún lado se determina qué son las áreas de servicios aduanales, sin embargo debe entenderse que son todas aquellas áreas en las que la autoridad aduanera lleva a cabo de manera exclusiva la fiscalización en la entrada y salida de mercancías del o al territorio nacional en este caso se ubican: aeropuertos, puertos marítimos y terminales ferroviarias o de autotransporte de carga y pasajeros autorizados para el tráfico internacional, aduanas, recintos fiscales y fiscalizados, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros[248].

Como se advierte el artículo que da soporte a este tipo de circular no establece la forma que adoptará el acto en el que se emitan dichas normas, sin embargo por el ser el medio tradicional de comunicación entre el superior y el inferior jerárquico esto se da a conocer mediante circulares y oficios denominados normativos.

En estricto sentido, las normas que se emitan con este fundamento deben estar enfocadas al único propósito de normar la operación 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.

Pero entonces, esta facultad se vislumbra muy amplia porque en la práctica no sólo se norma la operación de las áreas de servicios aduanales, o sea de cómo deben funcionar dichas áreas, sino que se norma sobre toda aquella actividad asociada al despacho aduanero de mercancías, y de esta forma se tiene un entramado de normas mayor, pues no se trata de determinar bajo qué parámetros debe actuar la autoridad responsable de las áreas de servicios aduanales, sino de establecer los procedimientos obligatorios para ésta y para los usuarios de las aduanas.

[248] Se restringe sólo a estas áreas ya que existe la habilitación de horarios y lugares para el despacho distintos a los autorizados, pero en este caso es eso una habilitación para que la autoridad pueda llevar a cabo sus funciones no es una extensión de donde ejerce sus funciones.

Si el propósito de la fracción que se comenta fuera el normar la operación de las áreas de servicios aduanales, entonces bastaría con la emisión del Manual de Operación Aduanera[249], pero no es así, es necesario dar a conocer "otros" procedimientos, requisitos y obligaciones no contenidas en este, y para darlo a conocer al usuario o particular se hace mediante una circular u oficio normativo, siguiendo el procedimiento ya referido en apartados anteriores. Inclusive, este instrumento es susceptible de ser modificado por el contenido de una circular.

Por otro lado, se tiene la facultad prevista en la fracción XXI del artículo 11 en comento, el cual establece la facultad de fijar lineamientos para el control, vigilancia y seguridad de los recintos fiscales y fiscalizados y de las mercancías de comercio exterior en ellos depositados, para las operaciones de carga, descarga y manejo de dichas mercancías, así como para el control, vigilancia y seguridad sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, puertos marítimos y terminales ferroviarias o de autotransporte de carga y pasajeros autorizados para el tráfico internacional y en forma exclusiva en las aduanas, recintos fiscales y fiscalizados, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros.

No está por demás señalar que al igual que las *normas de operación*, los lineamientos para el control, vigilancia y seguridad de los recintos fiscales y fiscalizados y de las mercancías de comercio exterior en ellos depositados, operaciones de carga, descarga y manejo de dichas mercancías, así como para el control, vigilancia y seguridad sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, puertos marítimos y terminales ferroviarias o de autotransporte de carga y pasajeros autorizados para el tráfico internacional y en forma exclusiva

[249] Para algunos el Manual de Operación Aduanera debe considerarse un Manual de Procedimientos, dado que establece los que se deben seguir en dicha operación, se considera que no lo es dado que si bien establece los procedimientos asociados al despacho aduanero también establece una serie de requisitos y obligaciones que deberán observarse por los particulares en el despacho aduanero, en cambio un manual de procedimientos sólo contiene la descripción de actividades que deben seguirse en la realización de las *funciones de una unidad administrativa*; incluye además los puestos o unidades administrativas que intervienen precisando su responsabilidad y participación.

en las aduanas, recintos fiscales y fiscalizados, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros, son dados a conocer mediante circulares y oficios normativos, con efectos al interior y al exterior de la organización administrativa.

El problema que presenta la emisión de este tipo de circulares es una sobresaturación normativa en la operación de las Aduanas, ya que como lo muestra el estudio realizado estas quedan sujetas a tres ámbitos *autorreguladores*:

a) Las que emiten las áreas centrales (Centrales de Regulación Aduanera y Operación Aduanera) a través del Manual de Operación Aduanera;
b) Las que emiten dichas centrales áreas a través de circulares y oficios normativos (procedimientos, medidas de simplificación, criterios de interpretación, entre otras), y
c) Las que emite la propia Aduana en su ámbito de competencia (normas de operación, procedimientos, lineamientos sobre la operación de la aduana y sobre el control, vigilancia y seguridad de recintos fiscales y fiscalizados).

No se trata de regular objetos diversos, sino de uno mismo (la operación aduanera) pero está regulado en distintos ámbitos de competencia (nivel central y nivel local), de ahí que se infiera la existencia de distintos tipos de normas de operación, por un lado, las que implican un procedimiento de carácter interno, con efectos puramente organizativos, y por otro lado, aquellas que tienen efectos externos, o si se prefiere de carácter general, es decir que afectan o tienen efectos sobre los usuarios.

Ahora bien, si esto es así, deben plantearse otras cuestiones, primero, siendo el Manual de Operación Aduanera[250] un manual que va más allá de establecer los

[250] La norma Sexta del Manual de Operación Aduanera prevé lo siguiente: "El presente documento única y exclusivamente representa una guía en los *procedimientos operativos* que aplican las aduanas conforme a las disposiciones legales y normativas vigentes", *http://www.aduanas-mexico.com.mx/claa/ctar/legislativo.html*

procedimientos operativos que desarrollarán las aduanas, pues detalla también obligaciones de quienes pretenden llevar a cabo operaciones de comercio exterior, resulta incongruente que las Aduanas emitan Lineamientos de Operación para normar de manera específica aspectos ya regulados en dicho manual, pues deben observarse las disposiciones contenidas en el mismo ya que, en principio, su finalidad es homologar los procedimientos, requisitos y obligaciones que deben observar las aduanas en su operación los cuales se entendería no pueden variarse.

Es evidente que existe una duplicidad en la emisión de las normas de operación lo que deriva en una incertidumbre y falta de certeza jurídica, pues no existe disposición alguna que establezca cómo y a quien compete determinar la preeminencia de una norma sobre la otra, estos es, las por así decirlo “generales” contenidas en el Manual de Operación Aduanera o las “especiales” emitidas por las aduanas.

Un segundo planteamiento, es el ámbito de regulación de los Lineamientos, se entendería que estos abordan exclusivamente normas aplicables a la operación de las aduanas y medidas para el control, vigilancia y seguridad, sin embargo del estudio elaborado se identificaron circulares que dan a conocer Lineamientos que regulan la aplicación de una determinada regla de carácter general.

En este sentido, se amplía su contenido pues no sólo se emiten normas de operación, o lineamientos para el control, vigilancia y seguridad sino también regulan aspectos de carácter técnico como lo son las previstas en las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, luego entonces también respecto de las reglas se advierte una duplicidad en cuanto al detalle técnico de su contenido.

Un último planteamiento, aunque de forma no menos importante, lo es el relativo a la denominación que emplean las aduanas cuando emiten normas de operación,

pues lo hacen denominándolas lineamientos de operación (además de que como ya se expuso emplean indistintamente procedimientos y lineamientos).

Si bien la fracción XV del artículo en cita no se establece la forma que deben adoptar las normas que se emitan para dicho efecto, en nuestra perspectiva deben ser sólo eso, normas de operación aplicables a las aduanas, y no Lineamientos de operación pues a diferencia de las fracciones I y XXI en donde sí se prevé la forma que adoptan las normas políticas, lineamientos y directrices, en este caso no se hace.

4.2. Mecanismos de control de las circulares que norman la operación de las aduanas

4.2.1 Control de su regularidad

Por control se quiere significar que, en principio, un órgano estatal verifica que la norma creada por otro órgano es válida.

Así, el control se da cuando el orden jurídico confiere atribuciones a un órgano para que determine que otro órgano con atribuciones para crear normas jurídicas ha observado los procedimientos, los contenidos y demás requisitos contemplados en otras normas jerárquicamente superiores, esto es, el control de regularidad.[251]

La dinámica de los órdenes jurídicos supone una estructura piramidal en la que las normas más generales se encuentran en el vértice del ordenamiento, y en su base, aquellas que cuentan con mayor grado de individualización.[252]

[251] Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución,* La justicia constitucional, trad. de Rolando Tamayo y Salmorán, México, UNAM, 2001, p. 474.

[252] Casarín León, Manlio Fabio, *op. cit.,* nota 55, p. 119.

Es decir, que las normas jerárquicamente superiores se individualizan sucesivamente en otras inferiores, lo cual da por resultado que la conducta de determinado sujeto o grupo de sujetos, pueda ser significada por normas generales y abstractas y que sobre esa conducta se manifiesten todos los efectos jurídicos que a ella correspondan[253].

Esta característica funcional en la producción de normas en los órdenes jurídicos modernos lleva consigo una problemática específica en tanto que la cadena de sucesivas individualizaciones normativas es realizada por una gran cantidad de órganos estatales, e incluso particulares, y por el hecho de que las normas superiores no siempre tienen un sentido unívoco preciso.

La consecuencia del primero de estos problemas es una importante y compleja descentralización en la creación del derecho, mientras que la consecuencia del segundo es la indeterminación, cuando no contradicción, entre las normas jurídicas.[254]

De ahí, que los órdenes jurídicos modernos contienen una gran diversidad de mecanismos de control de la regularidad, siendo el elemento característico de tales medios constatar la regularidad de las normas inferiores respecto de las superiores.

Si hablamos de la producción del derecho, y se alude a la progresiva individualización de las normas más generales, a fin de producir otras más concretas, el control de regularidad consistirá en establecer si estas normas individuales fueron o no producidas de conformidad con lo previsto en normas jerárquicamente superiores. Esto es, cada grado del orden jurídico constituye a la

[253] Casarín León, Manlio Fabio, *op. cit.,* nota 39, pp. 27-29.

[254] Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 206, p. 85.

vez una producción de derecho frente al grado inferior y una reproducción del derecho ante el grado superior. [255]

Pero, no es, únicamente en la relación entre los actos de ejecución material y las normas individuales, y las normas generales legales y reglamentarias, en donde puede postularse la regularidad y las garantías propias a asegurarla sino también en las relaciones entre el reglamento y la ley, y entre la ley y la Constitución. Las garantías de la legalidad de los reglamentos y las de la constitucionalidad de las leyes son, entonces tan concebibles como las garantías de la regularidad de los actos jurídicos individuales.

El problema del control de actos pararreglamentarios deviene de que ni la ley ni la jurisprudencia le reconocen carácter normativo[256], aplicándoles todavía las reglas de los actos administrativos, así como por la incertidumbre que origina su impugnación, en donde los tribunales deciden si se trata de normas abstractas, generales e impersonales que causan agravio a los quejosos o actos concretos e individualizados.[257]

---

[255] Kelsen, Hans, *op. cit.,* nota 251, p. 14. Para Kelsen, la idea de regularidad se aplica a cada grado en la medida en que representa aplicación o reproducción del derecho. La idea de regularidad se aplica a cada grado en la medida en que cada grado es aplicación o reproducción del derecho. La regularidad no es, entonces, sino la relación de correspondencia entre un grado inferior y un grado superior de del orden jurídico.

[256] Casarín León, Manlio Fabio, *op. cit.*, nota 39, pp. 104 y 105.

[257] Un tipo de control es el previsto en el artículo 10 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a través del cual se establece la obligación de publicar por lo menos con 20 días de anticipación a la fecha en que se pretendan publicar o someter a firma del titular del Ejecutivo Federal, los anteproyectos de leyes y disposiciones administrativas de carácter general a que se refiere el Artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores) salvo que dicha publicación pueda comprometer los efectos que se pretendan lograr con la disposición o se trate de situaciones de emergencia.

Cabe señalar, que los actos sujetos a este control son los que surten efectos previa publicación en el Diario Oficial de la Federación, como lo prevé el artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por lo que se extrae de este contenido los actos objeto del presente estudio.

4.2.2 Control objetivo y control subjetivo

El control puede ser de dos clases, objetivo y subjetivo. El primero, implica que los órganos que lo ejercen sean órganos no limitadores sino verificadores de limitaciones preestablecidas, es decir, órganos que no mandan sino que frenan, que se encuentran ajenos a la relación de supra o subordinación respecto de los órganos controlados y que, por aplicar reglas jurídicas, están integrados por peritos en Derecho. Estas condiciones se presentan esencialmente, en los órganos judiciales, de ahí que sea el control jurisdiccional el control jurídico por excelencia.[258]

En este sentido, Casarín se ha manifestado por dotar a la jurisdicción contencioso-administrativa de atribuciones para conocer de la impugnación directa de actos normativos provenientes de los órganos de la Administración pública, con la posibilidad de declarar su invalidez con efectos generales cuando se tornen inconstitucionales por violar los principios de primacía y reserva legal, así como el de preferencia reglamentaria.[259]

A través de este control, se preserva la vigencia del Derecho, incluyendo las reglas de competencia, jerarquía y validez, que dotan de coherencia al ordenamiento jurídico y aseguran el principio de seguridad jurídica.

A diferencia del control objetivo, en donde se constata si la norma inferior es acorde con la norma superior, en el control subjetivo, se determina si una conducta es o no acorde con lo establecido en una norma, la falta de regularidad en este sentido deriva en la aplicación de una pena o sanción para el responsable, a diferencia de lo que ahora ocurre pues la emisión de estos actos queda ajena de control alguno.

---

[258] Casarín León, Manlio Fabio, *op. cit.,* nota 39, pp.126-127

[259] Casarín León, Manlio Fabio, *op. cit.,* nota 55, p. 128.

4.2.3 Establecimiento de condiciones para su emisión y elaboración

Independientemente de los problemas de eficacia que trae aparejado el universo complejo de disposiciones administrativas, y a pesar de los intentos de desregulación administrativa[260] por parte del gobierno federal, en los que se incluye la normatividad del Servicio de Administración Tributaria, la expedición desordenada, indiscriminada y discrecional de este tipo de normas, conlleva en muchas de las ocasiones a vulnerar los principios de legalidad, seguridad jurídica, primacía y reserva de ley, y el de preferencia reglamentaria, careciendo los gobernados de mecanismos para el control de su regularidad.

Como actos pararreglamentarios, las circulares representan auténticas fuentes de derecho, llegando a contener una regulación más prolija, incluso por encima de la ley de la materia y su reglamento, pero además, en algunos de los casos, fungen como un precedente importante en la elaboración de las reglas de carácter general.

Sin embargo, todo proceso de creación normativa debe derivar de una facultad expresa contenida en la Constitución y las leyes, así como circunscribirse a una serie de límites formales y materiales que le estén impuestos por las normas de mayor jerarquía, en virtud de que se trata de un acto de regulación general de conductas que innova el ordenamiento jurídico.

Como se ha expuesto, no existe disposición expresa que establezca que las áreas normativas de la Administración General de Aduanas están facultadas para emitir circulares para normar la operación de las áreas de servicios aduanales. Por otro lado, tampoco existe instrumento alguno en el que se establezca cuándo se emiten, bajo qué circunstancias, a qué límites se sujetan y su procedimiento de elaboración.

[260] Véase nota 208.

Por otro lado, si bien es cierto la potestad de dictar circulares se encuentra siempre en los órganos superiores de la Administración, por lo que no es necesaria una atribución explícita, esta justificación puede servir para aquellas circulares en donde su carácter es meramente informativo o en donde afecta únicamente al interior de la organización, esto es, en aquellas que no trascienden la relación jerárquica.

Empero, esto no aplica tratándose de aquellas cuyo contenido es interpretativo, que limitan la discrecionalidad, o bien, de las que norman la operación de las áreas de servicios aduanales, pues sus efectos trascienden a la organización y afectan a los particulares en su calidad de usuarios de las aduanas.

En los tres tipos de circular que se proponen, se desborda la relación jerárquica puesto que estas nacen expresamente con la vocación de establecer condiciones para el ejercicio de un derecho de los particulares.

De ahí, que se coincida con Mockle cuando señala que el poder de instrucción es un poder que no va ínsito en el poder jerárquico ya que éste se limita a las materias internas, sino que es más amplio y afecta en muchas de las ocasiones a los ciudadanos[261].

En este sentido, se hace necesario establecer las condiciones para su emisión y el procedimiento para su elaboración, lo que no sólo otorgaría legitimidad al sistema de producción normativa sino también permitiría controlar la emisión de este tipo de disposiciones pues en la práctica normativa es común que se modifiquen disposiciones legales y reglamentarias, a través de los procedimientos, medidas de simplificación y facilitación comunicados en las circulares y oficios normativos.

[261] Mockle, Daniel, *Recherches sur les pratiques administratives pararèglementaires*, París, Librairie Générale de Droite et de Jurisprudence, 1984, pp. 63 y 64. Para Mockle el poder de instrucción es el privilegio más considerable…que se pueda conceder a un jefe de servicio.

Asimismo, se hace indispensable reformar el ordenamiento jurídico-administrativo a fin de consagrar procedimientos de control preventivo hacia el interior de la administración, así como medios de impugnación directa que, ante los supuestos de disposiciones reglamentarias inconstitucionales, puedan declarar su invalidez con efectos generales, determinando en su caso, las responsabilidades correspondientes.

Delimitar qué corresponde regular al legislador y qué corresponde regular a la autoridad administrativa, permitirá establecer lo que corresponde a la reserva legal y lo que puede corresponder al campo de regulación administrativa.

En cambio, la falta de claridad facilita la sobresaturación del orden administrativo, donde existe una abundancia de ordenamientos legales que emite cada órgano de la Administración pública federal, y en especial una producción normativa desenfrenada por parte de las áreas normativas de la Administración General de Aduanas, las cuales carecen de técnica normativa y del fundamento adecuado para su emisión (no en cuanto a la potestad de normar sino de emitir circulares para normar).

4.2.4 Reglas de competencia, jerarquía y validez

Otro medio de control importante para la emisión de circulares normativas de la operación aduanera, es atender al principio de competencia, jerarquía y validez.

La validez de las disposiciones jurídicas depende de su concordancia con aquellas otras que le sean jerárquicamente superiores. La definición de los requisitos de validez de los actos normativos emanados de la Administración pública federal, presupone entonces el criterio mediante el cual habrán de ser jerarquizados.

Si se parte de que la Administración pública es un conjunto de órganos jerarquizados a partir del titular del Poder Ejecutivo se puede establecer de inicio,

que cada órgano subordinado tiene una posición establecida, así como un conjunto de competencias determinado por las normas expedidas por los órganos superiores.

Con las ideas anteriores, se pueden determinar los requisitos estructurales y de contenido a que se sujetará la emisión de dichos actos. Los primeros hacen referencia a los elementos orgánicos y procedimentales que hayan de acatarse para crear preceptos válidos, y por los segundos, a las normas que establecen qué conductas se encuentran prohibidas o permitidas a los órganos encargados de individualizarlas.[262]

Así, todo proceso de creación normativa expedida por el titular del Ejecutivo, y en nuestro caso el Servicio de Administración Tributaria, debe derivar en principio, de un facultamiento expreso por la Constitución y las leyes en donde se reconozca la emisión de otros actos normativos además del reglamento, decretos, acuerdos, órdenes del Presidente en órganos de la Administración pública, en virtud de que en la mayoría de los casos se trata de actos de regulación general de conductas que innovan el ordenamiento jurídico.

Pero no basta el solo facultamiento para legislar en un nivel infralegal. Resulta necesario circunscribir este proceso de creación normativa a los principios estructurales de la Administración pública, con reglas claras y transparentes que ayuden al órgano a fundamentar y motivar fehacientemente su actuación; es decir, se trata de que el órgano justifique las circunstancias de hecho y de derecho que lo llevó a la expedición de esa clase de reglas jurídicas, observando en todo momento los contenidos y las prohibiciones que le vienen impuestas por las normas de mayor jerarquía (por ejemplo, el respeto irrestricto a los derechos fundamentales y a la división de poderes).

[262] Cossío Díaz, José Ramón, *Las atribuciones no jurisdiccionales Suprema Corte de Justicia,* México, Porrúa, 1992, p. 132.

Si no existen conceptos de jerarquía y validez entre los actos de carácter reglamentario, entonces se trata de actos que no tienen un control jurídico preciso, dejando en estado de indefensión a los sujetos que pudieran resultar afectados con la emisión de esta clase de disposiciones y lo que es más grave aún, aumentando el círculo de impunidad de que gozan los órganos de la Administración pública a través de sus facultades normativas y discrecionales.

4.3. El impacto de la actividad pararreglamentaria en la certidumbre, consistencia, previsibilidad y estabilidad del marco normativo que regula la operación aduanera

4.3.1 Certidumbre y Estado de derecho

Como ya se ha referido, existe una crisis de la ley[263], en el sentido de la aparición de normas no legales de carácter paralegal emitidas por órganos de diversa jerarquía en la Administración pública, y en el caso que nos ocupa de las que emite la Administración General de Aduanas para normar la operación aduanera.[264]

La aparición de estas normas, ha impactado entre otros principios, en el Estado de derecho. La noción de Estado de derecho ha tenido un uso promiscuo por

[263] Laporta, Francisco J., *El imperio de la ley. Una visión actual,* Madrid, Trotta, 2007, pp. 151, 160 y 161. Para este autor existe una crisis de la ley como fuente del derecho…debido a un conjunto muy complejo de factores, en los que suele mencionarse fenómenos como el surgimiento de entidades políticas supranacionales que emiten disposiciones jurídicas vinculantes sin órganos legislativos adecuados, la variopinta y a veces caótica actividad de los parlamentos nacionales o regionales, el incremento de la fuerza y la presencia del poder Ejecutivo en la vida nacional y el creciente protagonismo de las decisiones judiciales sobre todo en materias de control constitucional. Si tomamos una a una las propiedades que se han descrito al concepto de ley, podemos constatar con gran facilidad que todas ellas han sido o son traicionadas por la realidad jurídica todos los días. Como estamos viendo, los rasgos que han definido a la ley se han desdibujado tanto que hay leyes en sentido meramente nominal que no cumplen con la mayoría de esos rasgos, y disposiciones no legislativas que se los apropian selectivamente consiguiendo con ello la fuerza de leyes, pero hurtándose sus requisitos básicos de origen y procedimiento, entonces puede decirse, efectivamente que estamos en una situación de grave crisis de la ley y que quizá tengamos que buscar una fuente alternativa de regulación jurídica.

[264] Hierro Liborio, L., *Estado de derecho. Problemas actuales*, México, Fontamara, 2001, p. 23.

asociársele a diversos aspectos y fórmulas que lo hacen la más de las veces un término oscuro.

En su sentido más amplio y literal, significa que la gente debe obedecer el derecho y regirse por él, sin embargo la teoría política y jurídica lo han interpretado en un sentido restringido de que el gobierno debe ser regido por el derecho y sometido a él. [265]

Estado de derecho, es la institucionalización jurídica de la democracia cuyas características imprescindibles son el *imperio de la ley*[266], la *división de poderes*, la *fiscalización de la Administración* y la *protección de los derechos y libertades fundamentales*[267].

[265] En esta línea *Véase*, Bobbio, Norberto, Liberalismo y democracia, trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, colección breviarios, número 476, pp. 18 y 19. Para este autor, el Estado de derecho es un Estado en el que los poderes públicos son regulados por normas generales (las leyes fundamentales o constitucionales) y deben ser ejercidos en el ámbito de las leyes que los regulan…pero, no sólo significa subordinación de los poderes públicos de cualquier grado a las leyes generales del país (límite formal), sino también subordinación de las leyes al reconocimiento de algunos derechos fundamentales considerados constitucionalmente, y por tanto en principio "inviolables" (límite material).

En una vertiente similar, Díaz plantea un sometimiento del Estado al Derecho, regulación y control equilibrado de los poderes y actuaciones del Estado y de sus gobernantes por medio de leyes, pero no de cualquier ley, ni de cualquier Constitución, sino sólo de aquella que expresa la voluntad popular –o general en términos de Rousseau- y que protege derechos fundamentales; en virtud de que la ley es la expresión de la voluntad general y por ello, y sólo por ello la expresión normativa suprema. *Véase*, Díaz García, Elías, "Carl Schmitt: La destrucción del Estado de derecho", *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, España, número 8, enero-junio de 2003, pp. 144 y 150.

[266] Como parte de la evolución de los Estados, los sistemas jurídicos han ido incorporando otros elementos, donde más que proteger el imperio de la ley, se habla de la protección de la Constitución y de los derechos fundamentales, elementos estos últimos de la noción fuerte del Estado de derecho. Ello ha motivado que se hable de diferentes modelos de Estado de derecho: Estado social de derecho, Estado democrático de derecho, Estado constitucional de derecho, Estado social y democrático de derecho, dependiendo de las exigencias éticas y políticas a que obedezca.

[267] Díaz, Elías, "Estado de derecho y legitimidad democrática", en Carbonell, Miguel *et al* (coord.), Estado de derecho. Concepto, fundamento y democratización en América Latina, México, UNAM-ITAM-Siglo XXI editores, 2002, pp. 67-69.

Implica, la sujeción de la actividad estatal a la Constitución y a las normas aprobadas conforme a los procedimientos que ella establezca, que garantizan el *funcionamiento responsable y controlado de los órganos del poder*; el *ejercicio de la autoridad conforme a disposiciones conocidas* y no retroactivas en términos perjudiciales, y la observancia de los derechos individuales, sociales, culturales y políticos[268].

Un Estado de derecho caracterizado por el sometimiento del Estado a la ley que él mismo impone a través de su imperio, ley que es obligatoria para todos, gobernantes y gobernados, en igualdad de condiciones, aquél cuyo poder y actividad están regulados y controlados por la ley, es decir, un gobierno de las leyes que hace posibles la seguridad y certeza jurídicas[269].

O como refiere Valadés, aquél en que la función de la norma es reducir al mínimo posible la discrecionalidad de la autoridad, y aumentar al máximo posible los derechos individuales, colectivos y sus garantías[270].

Para Raz, dos aspectos caracterizan al Estado de derecho: 1. las personas deben ser regidas por el derecho y deben obedecerlo y, 2. el derecho debe de ser de tal manera que la gente pueda ser guiada por él, éste último, constituye la intuición básica de la que deriva la doctrina del estado de derecho en su concepción formal: *el derecho tiene que ser capaz de guiar el comportamiento de sus súbditos*, debe

[268] Valadés, Diego, "La no aplicación de las normas y el Estado de derecho", en Carbonell, Miguel et al (coord.), Estado de derecho. Concepto, fundamento y democratización en América Latina, México, UNAM-ITAM-Siglo XXI editores, 2002, p. 134.

[269] Vázquez, Rodolfo, "El Estado de derecho: Una justificación", en Carbonell, Miguel *et al* (coord.), Estado de derecho. Concepto, fundamento y democratización en América Latina, México, UNAM-ITAM-Siglo XXI editores, 2002, p. 112.

[270] *Ibidem*, p. 173.

encontrar la manera de éstos puedan encontrar lo que es y actuar con base en él.[271]

Bajo esta premisa, el planteamiento es si las normas que regulan la operación aduanera en su conjunto (ley aduanera y su reglamento) son capaces de guiar el comportamiento de los usuarios de las aduanas, la respuesta es no, de ahí la existencia de normas con carácter pararreglamentario (reglas de carácter general y circulares) emitidas para atenuar, complementar, modificar, innovar a ese derecho que en la práctica operativa no satisface la dinámica del comercio exterior.

Ante las nuevas exigencias de nuestro siglo en donde se advierte una mayor injerencia de la Administración pública en la actividad privada de los individuos, y en temas que le exigen un mayor control, como lo es la regulación de la operación aduanera, se hace necesaria una diferenciación de tratamientos normativos respecto de las disposiciones que emiten órganos del más distinto nivel para dar cumplimiento a sus tareas.

Bajo este contexto, el fenómeno normativo pararreglamentario sustituye la rigidez legalista del Estado de derecho por el carácter dúctil o flexible del Estado constitucional de derecho.[272]

Y es a partir de esta consideración, que en la práctica se presenta un incremento de las circulares normativas por parte de un órgano desconcentrado como lo es el Servicio de Administración Tributaria, y de manera específica de la Administración General de Aduanas, a través de sus áreas normativas (centrales y locales) cuya actividad impacta, como se ha mostrado, en las operaciones que realizan de los

[271] Raz, Joseph, "El estado de derecho y su virtud", trad. Rolando Tamayo y Salmorán, en Carbonell, Miguel (coord.), *Estado de derecho. Concepto, fundamento y democratización en América Latina*, México, UNAM-ITAM-Siglo XXI editores, 2002, pp. 17 y 19.

[272] Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, trad. de Marina Gascón, 8ª ed., España, Trotta, pp. 34-41.

agentes del comercio exterior ante las aduanas y otras áreas de servicios aduanales.

Pero el Estado de derecho no se agota con el imperio de la ley, existen otros atributos, como los principios[273], que contribuyen a su vigencia y que lo complementan en su contenido y alcances. Estos principios[274], condicionan el contenido racional y justo de las normas que determinan el actuar de las autoridades, dirigen y limitan la implantación, forma y contenido de las normas del primer orden, es decir disciplinan la forma en la que debe crearse y aplicarse el derecho y la configuración que deben adoptar para conformarse con este mismo.[275] De ahí que como sostiene Raz, el ordenamiento jurídico deba vertebrarse en torno a los siguientes principios:

1. Un conjunto de *normas,* en el sentido de *reglas*, en oposición a las decisiones individuales, súbitas y concebidas *ad hoc* propias del "decisionismo".
2. Con una estructura interna especial: normas ***generales*** *(*no puede identificarse al destinatario de la norma mediante rasgos propios o descripciones definidas), ***prospectivas*** y no ***retroactivas*** (no opera retroactividad en perjuicio del individuo); ***relativamente estables*** (la incertidumbre generada por la inestabilidad del derecho provoca en la gente

[273] Aunque no todo lo que contribuya a su establecimiento puede considerarse un principio.

[274] Summers, Robert, "Los principios del Estado de derecho", en Carbonell, Miguel (coord.), *Estado de derecho. Concepto, fundamento y democratización en América Latina*, México, UNAM-ITAM-Siglo XXI editores, 2002, pp. 38 y 44-47. Para este autor, la relevancia radica en que su *ámbito de aplicación es sistémico* pues aún cuando son formales en su contenido, porque no dependen de ningún contenido particular de las normas de primer orden, dirigen y limitan la creación e implantación del derecho en las distintas etapas de las cinco técnicas operacionales básicas mediante las cuales funciona: 1. Penal; 2. Reparación de daños; 3. Administrativa-regulatoria; 4. Concesión de un beneficio público; 5. Acuerdos privados.

[275] *Idem*. Para Summers se trata de principios "de segundo orden" o del sistema secundario, ya que hacen referencia a cualquier tipo de norma del primer orden, y en la medida en que la creación o implantación de éstas se lleve a cabo conforme a los requisitos del segundo orden se consideran satisfechos los requisitos del Estado de derecho. Pero además, considera lo que denomina las cinco técnicas mediante las cuales funciona el sistema jurídico, entre las que se encuentra la administrativa-regulatoria.

desconocimiento del contenido del derecho y dificultad en la toma de decisiones a corto y largo plazo –*previsibilidad*-, aunque la inmutabilidad de las normas también produce incertidumbre y falta de previsibilidad); ***públicas*** (*si las normas jurídica son secretas o de muy complicado acceso sería difícil atender los efectos de las normas sobre las conductas*), ***claras*** (las disposiciones jurídicas deben tener un significado claro para guiar al individuo, ya que una disposición ambigua, vaga, obscura o imprecisa puede equivocar o confundir a sus destinatarios y configurarse como una fuente de discrecionalidad de la autoridad); *y* ***emitidas por una autoridad competente*** (autoridad prefijada e identificada por la ley).

3. Sus procedimientos de aplicación deben cumplir con ciertas exigencias (*due process of law*).
4. Los cambios en el derecho deben llevarse a cabo mediante procedimientos apropiados, por instituciones, autoridades o personas debidamente autorizadas para ello. Pero además, y en el sentido de nuestro tema,
5. *El establecimiento de disposiciones jurídicas particulares (órdenes jurídicas particulares como lo son las circulares que norman la operación de las áreas de servicios aduanales) debe ser guiado por disposiciones jurídicas abiertas, estables, claras y generales,* en virtud de que este tipo de órdenes son usadas por las instancias gubernamentales, podríamos decir que especialmente por el Poder Ejecutivo, para introducir ***flexibilidad en el derecho.***

La práctica normativa que lleva a cabo la Administración pública, y de manera particular la relativa a la operación aduanera contraviene cada uno de estos principios pues pareciera que actúan como decisiones individuales concebidas *ad hoc*, generan incertidumbre, no son del todo públicas (no olvidemos su mecanismo de difusión), en ocasiones son vagas, obscuras o imprecisas (requieren reinterpretación), no observan requisito alguno para su emisión (invaden campo de ley, reglamento y reglas de carácter general), y muestran una total flexibilidad del derecho (simplificación, facilitación, procedimientos alternos).

Ejemplo de ello, son las circulares que simplifican o establecen facilidades, así como las que flexibilizan la aplicación de normas previstas en la Ley Aduanera, su reglamento y Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, lo que va en contra de la idea fundamental del Estado de derecho, ya que dificulta a las personas planear en base a su conocimiento del derecho, lo cual puede ser superado si las disposiciones jurídicas particulares de estatus ***efímero*** son producidas únicamente dentro del marco establecido por disposiciones jurídicas generales, las cuales son más duraderas e imponen límites a la imprevisibilidad introducida por las órdenes particulares. Dos tipos de normas generales crean el marco para el establecimiento de normas jurídicas particulares, las que confieren los poderes para crear órdenes válidas y aquellas que imponen deberes a los titulares del poder sobre cómo ejercer sus poderes.

Los principios señalados no son todos los que ha referido la doctrina, existen algunos otros, sin embargo para el proyecto de investigación resultan ser los más relevantes ya que permiten ilustrar la fuerza y utilidad de la concepción formal del Estado de derecho asumida en tanto *imperio de la ley* y, sobretodo permiten identificar algunos de los elementos que son vulnerados por la autoridad administrativa en la emisión de circulares normativas de la operación aduanera.

Estos principios (normas prospectivas, abiertas, claras; estabilidad de la norma, y subordinación de la disposición jurídica particular a la general) muestran las características que deben observar las disposiciones jurídicas generales y particulares para guiar la acción de los individuos de manera efectiva[276], y como se ha expuesto en la práctica aduanera ello queda en entredicho.

La violación del Estado de derecho conduce a la incertidumbre o bien, a expectativas frustradas y malogradas[277]. Incertidumbre, cuando el derecho no

[276] Raz, Joseph, *op. cit.,* nota 271, pp. 20-22.

[277] *Ibidem,* p. 47. Para Summers la violación a *todos* los principios (distingue dieciocho) derivarían en que el sistema no se considere un sistema jurídico. Por ello, refiere, su violación no sólo supone

permite a las personas prever los desarrollos futuros o formarse expectativas definidas, como ocurre con la vaguedad y los casos de muy amplia discrecionalidad. Ello, provee oportunidades para el poder arbitrario y limita la posibilidad de que las personas puedan planear su futuro.

Además, al ser considerado Estado de derecho un *núcleo duro* a partir del cual el ordenamiento jurídico se articula como un orden jerárquico en el que las normas particulares son guiadas por las normas generales, y un conjunto de principios estructurales como el de *legalidad, jerarquía normativa* o el de *interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos* conforma toda la arquitectura del sistema legal. [278]

Así, la eficiencia del estado de derecho, como lo concibe Karpen Ulrich, designa la realización óptima, racional, rápida, completa, profunda, convincente, de las funciones del Estado, es decir, la paz, la seguridad, el bienestar. "Efectividad del Estado de Derecho" significa que el Estado cumple con la finalidad de su existencia responsable, controlada, confiablemente, es decir, con eficacia, frente a los ciudadanos y a la comunidad. El legislador se preocupa por las decisiones correctas y necesarias; la Administración pública se atiene estrictamente a las leyes; el ciudadano obtiene en todo momento una eficaz protección jurídica".

Bajo este contexto la práctica pararreglamentaria que lleva a cabo la Administración General de Aduanas trastoca tanto la esencia como los principios que sostienen al Estado de derecho, de ahí que se establezca que la idea de

---

que las normas de primer orden dejen de ser efectivas o lo sean menos sino una violación masiva de los principios trituraría nuestro concepto de sistema jurídico, ya que una de las características de los sistemas jurídicos es que, en su conjunto, funcionan, de modo sustancialmente compatible con el Estado de derecho. Un sistema jurídico es, conceptualmente un sistema que de hecho opera en toda su extensión de modo jurídico…esto es generalmente opera de acuerdo con los principios de segundo orden del Estado de derecho. La violación de los principios de segundo orden del Estado de derecho, puede cuestionar no sólo la efectividad de las normas del primer orden sino que vulnera los valores políticos y principios jurídicos fundamentales**.**

[278] Laporta, Francisco, "Imperio de la ley. Reflexiones sobre un punto de partida de Elías Díaz", Alicante, España, *Doxa*, núm. 15-16, 1994, pp. 139-142.

Estado de derecho en la realidad jurídica mexicana no identifica Estado de derecho con "imperio de la ley", implica más bien una radical limitación del poder legislativo y un debilitamiento de la ley como fuente del derecho, coincidiendo con la visión de Laporta cuando refiere que en su noción de ideal metajurídico el Estado de derecho indica lo que el derecho *debe ser*, no lo que es[279].

4.3.2 La consistencia del sistema jurídico ante la práctica pararreglamentaria

La seguridad jurídica[280], puede ser entendida como un valor intermedio según el cual el ordenamiento jurídico ha de garantizar su propia consistencia como sistema normativo para sus destinatarios y operadores. La seguridad jurídica, es así el resultado de un conjunto de técnicas normativas encaminadas a garantizar la propia consistencia del sistema. Un ordenamiento normativo cualquiera es inconsistente si sus normas se contradicen entre sí, si no se aplican o son

[279] *Idem*.

[280] Atienza, Manuel, *El sentido del derecho,* 2ª ed., Barcelona, Ariel, 2003, p. 181-182. La seguridad jurídica puede entenderse, en un sentido muy amplio, como la seguridad que nos proporciona el Derecho de prever, hasta cierto punto, la conducta humana y las consecuencias de dicha conducta. Esta capacidad de previsión no es sólo limitada, sino también variable –es decir, no todos los sistemas jurídicos ofrecen la misma seguridad jurídica-, lo que nos permite distinguir entre tres niveles de seguridad: orden, certeza y seguridad en sentido estricto. El nivel del orden significa que el Derecho debe lograr un mínimo de previsibilidad, de saber a qué atenerse. De no ser así, esto es, si en general las normas no se aplicaran de forma regular a los supuestos que ellas mismas regulan, entonces ni siquiera tendría sentido decir que existe un sistema normativo. El derecho, se distingue de otras formas de ordenación de la conducta porque alcanza –en especial el Derecho moderno- un alto grado de previsibilidad que cabe llamar *certeza jurídica.* En comparación, con las normas morales, las normas jurídicas son mucho más precisas y, su cumplimiento está asegurado por el respaldo coactivo que le presta el Estado. La certeza del Derecho, es sin embargo, variable: menor en los sistemas poco evolucionados y mayor en los sistemas jurídicos desarrollados. En el contexto del Estado moderno –del Estadio de Derecho- las exigencias de certeza jurídica se concretan en una serie de principios como el de legalidad, el de jerarquía normativa, el de publicidad de las leyes, entre otros. Por seguridad jurídica en sentido estricto, habrá de entender la capacidad de un determinado ordenamiento jurídico para hacer previsibles, seguros, los otros valores, esto es, la igualdad y la libertad. La seguridad jurídica vendría a ser entonces un valor adjetivo con respecto a los otros, de manera que la justicia podría definirse como la seguridad de que el Derecho nos proporciona un máximo de libertad y de igualdad. El sentido de los principios de la certeza jurídica es precisamente el de garantizar a *todos* los individuos el goce de libertades reconocidas por el Derecho.

susceptibles de derogaciones singulares o no previstas, si deja sin regular situaciones que forma parte de ámbito regulador, etc.[281]

Bajo este contexto, la seguridad jurídica, es la seguridad del derecho mismo, se trata de un tipo de seguridad (entendida ésta como conocimiento cierto o certeza[282]) caracterizado por su objeto, que es el contenido y aplicación de las normas jurídicas válidas, en estos términos: la seguridad jurídica es la certeza respecto de *1) el contenido de las normas jurídicas vigentes; y 2. El hecho de que son aplicadas de acuerdo con su contenido.*[283]

Al igual que el Estado de derecho, la seguridad jurídica gira en torno al hecho de que su realización genera en los individuos la capacidad de predecir algunas conductas ajenas, en especial del poder político, y algunos efectos de la conducta propia.[284]

---

[281] Hierro, Liborio*, op. cit.*, nota 264, p. 60.

[282] García Manrique, Ricardo, *El valor de la seguridad jurídica,* México, Fontamara, 2007, pp. 164. La certeza del derecho, puede considerarse no sólo cercano sino equivalente al término de seguridad jurídica, significa la previsibilidad de las consecuencias jurídicas de los actos o hechos…o la posibilidad de predicción precisa de los resultados e implicaciones legales de un particular curso de acción, de modo que cuanto más cierto es el derecho, más fácil es planificar la conducta u aconsejar sobre la misma. La certeza permite la previsibilidad de su contenido y de su aplicación.

[283] *Idem*, pp. 153-156. Estas cualidades formales de la seguridad jurídica son una condición necesaria pero no suficiente, el grado que puede alcanzar depende de otros factores que pueden ser jurídico-materiales o extrajurídicos tales como el contenido concreto de las normas jurídicas primarias, la eficacia del poder político y de sus instituciones o el nivel de homogeneidad social. Massimo Corsale, por ejemplo defiende que sólo la cercanía entre la ideología del ordenamiento jurídico y la ideología social dominante garantiza la seguridad jurídica, y explica que incluso la noción de ordenamiento aplicable al derecho sólo es comprensible si existe una ideología socialmente compartida que además informe el sistema jurídico.

[284] Atienza, Manuel, *op. cit.,* nota 280, pp. 187-188. Para Kelsen, el principio del estado de derecho […] en esencia, es el principio de la seguridad jurídica. Atienza refiere que existe un conjunto de conceptos clásicos que entre los cuales puede establecerse un vínculo de afinidad conceptual y axiológica: seguridad jurídica, certeza del derecho, imperio de la ley y estado de derecho, ya que todos giran en torno al hecho de que su realización genera en los individuos la capacidad de predecir algunas conductas ajenas, en especial las del poder político, y algunos efectos de la conducta propia. Si bien todos designan objetos distintos: un tipo de estado (estado de derecho), un principio regulador de la acción pública (imperio de la ley), un estado de las cosas a la vez que una sensación (seguridad jurídica, certeza del derecho); también es cierto que todos ellos se implican entre sí y comparten idéntico fundamento axiológico.

Pero además, uno de los principales factores que influyen la promoción de inversiones extranjeras de cada país es la certidumbre jurídica y económica que los gobiernos deben imprimir en sus políticas.[285]

La ausencia de un marco jurídico uniforme, congruente y estable son algunos de los aspectos que frenan la inversión extranjera, en este sentido un sistema jurídico que se caracteriza por la discrecionalidad de las autoridades, por dejar a su criterio la resolución de asuntos, otorgar derechos o negar algún tipo de beneficio asociado a la materia aduanera [premisas constantes en la operación aduanera de nuestro país] proyecta inestabilidad e inseguridad jurídica, y por ende poca atracción en materia de inversiones.

En la práctica es frecuente observar que la autoridad aduanera comunica a los Agentes Aduanales la incorporación de nuevos procedimientos (no incluidos en las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior), criterios de interpretación de alguna norma legal o reglamentaria, e incluso de las propias reglas (las cuales son emitidas por dicha autoridad), en donde en muchas de las ocasiones amplía su contenido.

Asimismo, se advierte que en aras de implementar criterios de facilitación y simplificación, se exime del cumplimiento de algún criterio o norma a determinado sector (empresas IMMEX y certificadas, particularmente).

Los diferentes criterios legales y de la autoridad contribuyen a crear un escenario complejo para el despacho aduanero de mercancías en el país, la logística de las

[285] Galbraith, John Kenneth, *La sociedad opulenta,* Barcelona, Ariel, 3ª. ed., 2004, pp. 121, 159, 163 y 184 “La productividad, la desigualdad y la inseguridad fueron las antiguas preocupaciones de la economía, sin embargo en el caso de la desigualdad y la inseguridad han tenido importantes modificaciones…en la actualidad esas preocupaciones se reducen a una sola preocupación la productividad y la producción…un alto nivel de seguridad económica es esencial para una producción máxima…un alto nivel de producción es también esencial para alcanzar la seguridad económica…un alto nivel de producción es la piedra fundamental de la seguridad económica eficaz.”

operaciones del comercio exterior e, incluso la coordinación con otras autoridades cuya actividad se encuentra inmersa por tratar aspectos relacionados con la seguridad nacional, protección al medio ambiente, patrimonio cultural, etcétera.

En el caso de las circulares que norman la operación aduanera, se advierte su importancia y preeminencia respecto de otro tipo de disposiciones, en este sentido es que algunos autores han considerado que las autoridades en la materia adquieren un carácter de "legisladores administrativos" que rebasan por completo sus atribuciones y establecen criterios no previstos en ley, creando confusión incertidumbre y dejando al particular en un estado de indefensión[286].

Además, como ya se ha referido la enorme cantidad de normas y disposiciones jurídicas mexicanas, que mezclan la administración con la política aduanera, traen confusión y no ofrecen, en varios casos, certidumbre y capacidad de concreción para quien se auxilia en la ley, cabe recordar el carácter bicéfalo de la autoridad aduanera en México.

Tal es el caso de uno de procedimientos incorporados mediante circulares, que por ser imprecisos se hace necesaria una consulta a la autoridad aduanera para que se delimiten sus alcances, los cuales no obstante la interpretación que emite la autoridad exceden lo previsto en la regla de carácter general aplicable.

Otro ejemplo, común es el de la clasificación de mercancías, sobre todo cuando la autoridad aduanera discrepa de la clasificación realizada por el Agente Aduanal, en este caso el artículo 47 de la Ley Aduanera ha previsto que los importadores, exportadores y agentes o apoderados aduanales, ***previo a la operación de comercio exterior que pretendan realizar***, podrán formular a las autoridades aduaneras, consulta sobre la clasificación arancelaria de las mercancías.

[286] Levy Daba, Simón, *Globalización económica,* México, ISEF, 2003, p. 44

En 2005 la autoridad aduanera implementó, mediante la regla 2.12.19 de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, la celebración de Juntas Técnicas Consultivas para cuando existiera diferencia de criterios en la clasificación arancelaria, sin embargo en dicha regla se establecía que la celebración de estas sería para efecto de las irregularidades detectadas con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento, de la verificación de mercancías en transporte, del ejercicio de las facultades de comprobación o del dictamen de laboratorio emitido.

La circular en la que se da a conocer el procedimiento fundamenta la creación de las Juntas Técnicas Consultivas en el artículo 47 de la Ley Aduanera y la regla 2.12.19 referida, sin embargo como se desprende de dichas disposiciones, en el primer caso se trata de consultas sobre la clasificación arancelaria previas a la operación de comercio exterior y, en el segundo caso, de Juntas Técnicas Consultivas que podrán ofrecerse una vez llevadas a cabo las facultades de comprobación de la autoridad durante el período de ofrecimiento de pruebas y alegatos, es decir, iniciado el Procedimiento Administrativo den Materia Aduanera.

En este sentido, se estima que la circular utiliza un fundamento incorrecto para incorporar el procedimiento de Juntas Técnicas Consultivas, más aún la Regla de Carácter General en Materia de Comercio Exterior excede a lo previsto en la Ley pues en esta no se prevé la realización de las Juntas Técnicas Consultivas sino las Consultas de clasificación arancelaria son dos situaciones que tienen diferente alcance, en el primer caso la ley establece previo y la regla una vez ejercidas las facultades de comprobación de la autoridad aduanera, por lo que mediante esta regla se establece una figura no prevista en la ley.

Para lograr el ejercicio de la función administrativa, el titular del Ejecutivo federal necesita tener los medios técnicos y legales necesarios a su alcance[287], a fin de

[287] García de Enterría, Eduardo, *Revolución francesa y administración contemporánea,* Madrid, España, Taurus, Ediciones, S.A., 2ª ed., 1986, p. 65. Respecto a los medios legales y técnicos, refiere que "…no es en efecto que el Poder Ejecutivo haya resultado más potenciado de lo que se

realizar las operaciones materiales y la ejecución de actos jurídicos necesarios para concretar y hacer efectiva en casos determinaos la ley. Esto es, el poder administrativo necesita tener facultades específicas que le permitan realizar su función; y estas facultades, pueden clasificarse en dos grandes tipos: las regladas y las discrecionales.

El ejercicio de estas últimas, representa serios problemas, toda vez que es común encontrar la justificación de actos ilegales, caprichosos y arbitrarios en una pretendida facultad discrecional donde "…el ejercicio de las facultades discrecionales de la Administración comporta un elemento sustancialmente diferente: la inclusión en el proceso aplicativo de la ley de una estimación subjetiva de la propia Administración con la que se completa el cuadro legal que condiciona el ejercicio de la potestad o su contenido particular."

Aunque en realidad ese elemento subjetivo, que es la facultad discrecional tiene una naturaleza legal, pues a ley remite parcialmente para completar su contenido y dadas circunstancias técnicas, económicas o en general circunstancias que necesitan una apreciación individual, una estimación administrativa realizada analíticamente. Por ello, "…no hay discrecionalidad al margen de la ley, sino justamente sólo en virtud de la ley y en la medida que la ley la haya dispuesto…".

El margen de decisión que le es otorgado al Poder Ejecutivo, titular a la vez de la Administración, por virtud de las facultades discrecionales hace establecer que "…la discrecionalidad consiste esencialmente en la libertad de elección…" y, esta debe estar siempre considerada dentro de los limites que el Poder Legislativo confiere en la elaboración de la norma.

---

suponía. Es algo mucho más importante; es que bajo la etiqueta formal del Poder Ejecutivo va a actuar ora entidad en esencia diversa, la (…) Administración y a la que no cuadra de ninguna manera la caracterización reservada a ese poder en la teoría de la división de poderes (…). El supuesto Poder Ejecutivo se ha sustantivado en un sentido real y verdadero, autosuficiente para su desenvolvimiento en virtud de los mecanismos técnicos que ya consideramos, que le asegura una exención respecto de los otros poderes…"

4.3.3 Importancia de un sistema jurídico estable en el contexto del comercio internacional

Existen numerosos estudios económicos que establecen que en la gran mayoría de los casos, un adecuado sistema jurídico y judicial es un componente fundamental para la captación de inversiones privadas. Al margen del sistema político-económico-social que se trate, está comprobado que sin inversión no hay forma de lograr un crecimiento económico sostenido y significativo.[288]

La decisión de invertir en un país suele estar basada en múltiples factores, siendo los más importantes la existencia de una oportunidad de negocios rentable y la percepción general de riesgo de un país. Por lo general, el inversionista maneja el riesgo natural de toda actividad económica, pero por lo general rehúye el riesgo jurídico y se retrae cuando observa un cuadro de inestabilidad en las reglas de juego o de arbitrariedad en su aplicación. Los inversionistas que aceptan convivir con dicha inestabilidad lo hacen a riesgo de la eficiencia de sus negocios al tener que incorporar en sus modelos y proyecciones un factor de riesgo adicional que normalmente se traduce en costos de capital más altos.

Además, es necesario tener en cuenta que el capital privado obviamente no es ilimitado. Por lo tanto, un país que cuenta con un sistema jurídico estable y predecible, y con instituciones técnicamente sólidas, suele estar mejor posicionado para atraer y competir por esa inversión limitada. Asimismo, si bien la seguridad jurídica no es el único factor relevante para captar inversiones, la obsolescencia de los sistemas jurídicos y la ineficiencia de las instituciones son limitantes muy relevantes para la captación de inversiones a largo plazo.

---

[288] Dañino, Roberto, *¿Es la seguridad jurídica un factor limitativo del crecimiento?, consultado en* http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTICE/214576-1139604306966/20817271/JuridicalSecuritySpanishSalamanca101305.pdf

Es decir, la estabilidad de las reglas que no se sustenta en una plena vigencia del Estado de Derecho puede ser un mero espejismo y, por lo tanto, la fuente de posteriores frustraciones. Concretamente las circulares normativas de la autoridad aduanera, contribuyen en apariencia crean un sistema estable pero en realidad es una estabilidad efímera. La estabilidad jurídica a la que se debe aspirar debe sustentarse en la plena vigencia del Estado de derecho en la sociedad, lo que evidentemente no es observado por las circulares a que hemos hecho alusión.

En este sentido, no sólo es necesario contar con estabilidad jurídica sino que también se requiere simplificar la normatividad vigente para promover la inversión y el desarrollo del sector privado. Este aspecto resulta evidente si lo asociamos a los resultados obtenidos en el análisis de las circulares en donde se obtuvo que las circulares emitidas contenían facilidades o la simplificación de trámites, es decir se observa una tendencia de la autoridad aduanera hacia este rubro el cual como ya se vio es un indicador importante que es observado por los importadores y exportadores.

El mensaje que se deriva del comercio globalizado es simple, directo y categórico: la excesiva regulación dificulta el crecimiento económico y, por ende la inversión, la simplificación lo facilita. Sin embargo, son las normas de la globalización (las previstas en Tratados y Acuerdos Internacionales, las generadas por Organismos Internacionales, e incluso aquellas que reflejan las necesidades de las empresas transnacionales) las que derivan en una adecuación y sobresaturación del marco normativo interno.

En cuanto al sistema normativo es esencial contar con una estructura jurídica moderna, sencilla y adecuada a las realidades sociales, que permita a las instituciones del sector justicia cumplir con su mandato de manera eficiente y eficaz.

En este contexto, la efectividad de las normas -su "*enforcement*"-, esto es su capacidad para penetrar en la realidad, es decir, la capacidad real de las instituciones de hacer cumplir efectivamente el sistema normativo, requieren que la aplicación práctica y efectiva de la ley, se lleve a cabo mediante instancias dinámicas, equitativas y transparentes, que apliquen el derecho en forma justa y fundamentada, aspectos que no se advierten en los instrumentos empleados para normar la operación aduanera.

4.4. Consideraciones finales sobre la necesidad de replantear los alcances de las circulares que norman la operación aduanera mexicana

4.4.1 La sustitución de la ley y el reglamento por actos pararreglamentarios que norman la operación aduanera

En las últimas décadas se ha observado una tendencia creciente de los órganos que integran la Administración pública federal, para dictar auténticas reglas de carácter general, abstracto e impersonal, mismas que bajo muy diversas formas (reglas, resoluciones, acuerdos, circulares, etc.) han emitido en diversas materias, como la aduanera, las cuales han complicado de sobremanera el orden jurídico-administrativo al constituir verdaderas fuentes de derecho administrativo, llegando a integrar una regulación más rica y extensa, incluso por encima de las leyes y reglamentos.

Existe un número importante de normas que emanan de autoridades administrativas distintas del Presidente de la República y que no reconocen fuente directa en la Constitución, como ocurre con las circulares que norman la operación aduanera, las cuales también plantean conflictos normativos relevantes respecto de preceptos legales y reglamentarios de no fácil solución. Parafraseando a Stammler, se podría decir que estamos ante una "masa confusa y caótica" de

normas que exige cierto orden y estructura para su comprensión y aplicación definitiva.[289]

Múltiples son las causas y efectos que conlleva este fenómeno, pero en parte derivan de 1) La falta de un facultamiento expreso a nivel constitucional a favor de órganos administrativos distintos del Presidente de la República para crear dichas disposiciones; 2) falta de un procedimiento claro para la elaboración de normas reglamentarias y pararreglamentarias establecido en la ley; 3) escaso desarrollo jurisprudencial de principios de primacía y reserva de ley, así como de preferencia reglamentaria; 4) ausencia de mecanismos eficaces para el control de su regularidad; 5) el incipiente sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y patrimonial del Estado para sancionar conductas arbitrarias que redunden en la expedición de normas evidentemente inconstitucionales.

Si bien, este fenómeno no es exclusivo del país, ni de la materia, pues es común a la mayor parte de los estados en el mundo, surge el problema de determinar si a la luz de los preceptos constitucionales, esta clase de disposiciones encuentran un fundamento y regulación adecuados. La respuesta es no.

De hecho, un amplio sector de la doctrina administrativa se manifiesta por su inconstitucionalidad[290], argumentando que se trata de auténticas facultades reglamentarias las cuales sólo compete ejercer al Presidente, dado el carácter de indelegable que le atribuye nuestro texto constitucional, aludiendo asimismo que lo más sorprendente es que en la mayoría de los casos la propia ley confiere a tales órganos la facultad de expedir disposiciones de esa naturaleza delegando el poder

[289] Cordero Quinzacara, Eduardo, “Los principios y reglas que estructuran el ordenamiento jurídico chileno”, *Ius et Praxis*, 2009, vol.15, n.2, pp. 11-49, *http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-00122009000200002&script=sci_arttext*

[290] En esta línea destacan Acosta Romero, López Olvera y Casarín.

legislativo prácticamente la facultad de integrar el objeto y contenido normativo de las disposiciones legales en los órganos administrativos[291].

En nuestra opinión, el debate actual no sólo debe estribar en si son o no constitucionales, sino en demostrar que la idea de normatividad, así como las categorías kelsenianas de jerarquía y validez no se satisfacen en nuestro ordenamiento jurídico.

Como se ha mostrado a lo largo de la presente investigación, existe desorden y confusión en el conglomerado normativo que cotidianamente expide la Administración General de Aduanas para regular la operación aduanera, lo cual es inaceptable y contrario a la idea de normatividad en el Estado constitucional. Esto acarrea consecuencias importantes que se reducen a dos grandes sectores: la impunidad y la inseguridad jurídica[292].

A partir de lo anterior es imprescindible reformular las categorías normativas de los actos pararreglamentarios que se emiten para normar la operación de las áreas de servicios aduanales, de manera especial las reglas de carácter general y las circulares normativas, estableciendo su posición en el orden jurídico, su jerarquía y sus ámbitos de validez, comprendiendo órganos y mecanismos para el control de su regularidad.

Todo esto traería como resultado la configuración de un verdadero ordenamiento jurídico administrativo, que por una parte, establezca con claridad los actos producto de la exteriorización del poder reglamentario (reglamentos, circulares, decretos, acuerdos, reglas, etc.) y, por el otro que se determine su jerarquía en

[291] La Ley del Servicio de Administración Tributaria en sus artículos 7, fracción XVI y 14, fracción III y el artículo 22, fracción XIII del Reglamento Interior de dicho órgano desconcentrado, facultan a dicho órgano para emitir disposiciones de carácter general, disposiciones administrativas necesarias para aplicar eficientemente la legislación fiscal y aduanera y disposiciones administrativas de carácter general para aplicar la legislación fiscal y aduanera.

[292] Casarín León, Manlio Fabio, *op. cit.,* nota 39, p. 122.

dicho ordenamiento, lo cual pondría el orden a la maraña normativa emanada de la Administración y evitaría los conflictos entre normas que se ventilan en los tribunales del país robusteciendo la seguridad jurídica de los gobernados.[293]

Se trata es de estructurar desde la propia Constitución el régimen jurídico al que habrá de sujetarse la emisión de las circulares y, otros actos reglamentarios, sus condiciones de validez, su identificación y posición dentro del ordenamiento jurídico[294] y los mecanismos de control que como una garantía imprescindible en el Estado constitucional[295] deberán encontrarse claramente establecidos, lo que hace necesario replantear el tratamiento que se da en México a la figura de la facultad reglamentaria y actos pararreglamentarios.

En este sentido, es importante considerar que para realizar un análisis adecuado, de este tipo de actos y de la circular en particular se debe abordar la jerarquía de las leyes, y adoptar la óptica de considerar el origen de las disposiciones legales.

Así, nos encontramos a leyes, propiamente dichas, que emergen de un proceso legislativo; decretos y reglamentos que pueden ser emitidos por el Presidente de la República, en ejercicio de la facultad contenida en el artículo 89, fracción I, de la Constitución; reglamentos y *circulares* que pueden emitir las entidades y dependencias de la Administración pública federal; disposiciones normativas todas

[293] Los artículos 12 y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal hacen alusión, aunque de manera incompleta, a los actos emanados del poder reglamentario que detenta el Ejecutivo (proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, y órdenes del Presidente de la República. Sin embargo, no establecen su jerarquía y preeminencia de uno sobre el otro).

[294] En España por ejemplo, la Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Así como, un sistema plural de normas escritas que se expresa en un orden jerárquico de normas y que constituyen el ordenamiento administrativo. Además, se ha establecido que: "1. Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de grado superior. 2. Las disposiciones administrativas de carácter general se ajustarán a la siguiente jerarquía normativa: primero, Decretos; segundo, Órdenes acordadas por las Comisiones y órganos inferiores, según el orden de su respectiva jerarquía".

[295] Peña Freire, Antonio Manuel, *La garantía en el Estado Constitucional de Derecho*, Madrid, Trotta, 1997, pp. 37-39

ellas de carácter permanente, general y abstracto que, en el orden que se mencionan, presentan también una supremacía.

Por lo anterior, se puede establecer que en la práctica administrativa, se advierte un Poder Ejecutivo potenciado jurídica y políticamente, pues ha ampliado peligrosamente su campo de acción y poder mediante un ejercicio excesivo de la facultad reglamentaria, que de ser delegable exclusivamente en los casos previstos por los artículos 29, 49, 73, fracción XVI y 131 constitucionales, se ha extendido a otros ámbitos no previstos en la Constitución e, incuso en órganos desconcentrados, como lo es el Servicio de Administración Tributaria.

Lo anterior, ha conllevado a un papel secundario de la legislación aduanera, e incluso de su reglamentación, en el cual la interacción de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior y las circulares internas han ocupado un papel primordial en las relaciones jurídico-administrativas.

De esta forma, se puede observar que la fuente de dudosa constitucionalidad de numerosas disposiciones que sin ser reglamentos, ni emanar del Poder Ejecutivo federal (de manera directa) ni provenir del proceso legislativo, sino de Secretarios, Subsecretarios, Directores u de otros altos mandos (en nuestro estudio a través de Administradores Centrales de la Administración General de Aduanas), afectan la esfera jurídica de los particulares, situados en su supuesto jurídico.

El control de estas nuevas fuentes del derecho ha sido limitado por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y el Poder Judicial de la Federación al establecer que sólo podrán ser impugnadas cuando hayan sido publicadas en el Diario Oficial de la Federación, es decir, sin el requisito de publicidad no adquieren el carácter de generalidad ni pueden combatirse.

En este sentido se considera que los agentes del comercio exterior, quedan en un estado de indefensión ante la emisión de este tipo de actos de la autoridad

administrativa que utiliza para regular situaciones no previstas en ley, reglamento y/o reglas de carácter general.

Esta delegación legislativa en la autoridad administrativa conlleva a un aumento del poder normativo de la Administración e inobservancia de los principios básicos de supremacía de la ley y el de materias reservadas a la ley, toda vez que la ley precede jerárquicamente al reglamento, a las reglas de carácter general en materia de comercio exterior y, por ende el contenido de las circulares debe ajustarse al contenido de todas éstas.

Por lo expuesto, se concluye que las autoridades aduaneras han hecho una interpretación errónea de la verdadera naturaleza de las circulares al exceder los límites que le son impuestos, la cual se sustenta, en parte, por la flexibilidad de los criterios establecidos por el Poder Judicial Federal. Además, en su ejercicio se advierte a una insaciable Administración que dicta circulares al margen de las disposiciones reglamentarias bajo el argumento de agilizar “el comercio exterior” y una transgresión a la jerarquía normativa del sistema jurídico mexicano.

Si se tratara de simples reglas internas no podría sostenerse de ellas una pretensión jurídica, sin embargo no lo son pues afectan, facilitan, reconocen o establecen obligaciones o beneficios a favor de particulares no previstos en ley, reglamento o reglas de carácter general.

En conclusión, el marco general, constitucional y la propia Administración se ha transformado por lo que no es posible seguir sosteniendo la idea de que la Administración es un compartimento en donde no deben inmiscuirse los jueces y en donde reina el distanciamiento, tanto de los otros poderes y en donde existe un amplio margen de libertad al que el ordenamiento jurídico no le presta atención. Tal es así, que esta visión estricta de separación ha sido sustituida por un principio de colaboración de poderes para la realización de los principios establecidos en la Constitución. Así, a pesar de la vigencia del principio de división de poderes, no se

puede mantener la separación estricta que dio lugar a la categorización de las circulares como insusceptibles de producir efectos jurídicos y a su mantenimiento exclusivo en el ámbito de la Administración y por tanto ajenas al control jurisdiccional.

4.4.2 Aspectos a considerar para controlar la emisión de las circulares

En un principio el poder de dirigir instrucciones y circulares fue el único poder reconocido al Poder Ejecutivo encarnado en el Monarca. El dogma de la ley soberana redujo la potestad normativa de la Administración precisamente a su competencia para dictar circulares o instrucciones en aplicación de las leyes.

De esta manera, ingenuamente se creyó acotado el poder de la Administración, limitado a la simple tarea de dictar las disposiciones organizativas precisas para que las leyes pudieran ejecutarse. Sin embargo, pronto se advirtió que esa modesta competencia de ejecución de las leyes se convertía en una formidable potestad. Y que conforme se hacía más compleja la sociedad, mayor importancia tenía el poder de ejecución de las leyes transformándose en la potestad de dictar normas jurídicas mediante la facultad reglamentaria.

Nuestro país ha experimentado profundas transformaciones económicas, políticas y sociales que han impactado en el mundo del derecho. En la Administración pública, por ejemplo, estos cambios pueden advertirse en una estructura más robusta que interviene en actividades estatales del más distinto ámbito competencial.

Esta actividad intensa de la Administración, ha derivado en la creación jurídica por parte de órganos de todos los niveles, como en el caso de la Administración General de Aduanas, a través de disposiciones reglamentarias y pararreglamentarias, fenómeno que plantea una problemática en torno a diversos aspectos.

Primero, sobre la naturaleza y efectos jurídicos del conglomerado de normas y disposiciones contenidas en dichos instrumentos;

S*egundo*, respecto de su fundamento acorde al principio de legalidad;

Tercero, sobre su trascendencia jurídica hacia los particulares y los medios de defensa que pueden ejercer para su impugnación; y

C*uarto*, en cuanto a su jerarquía en la escala normativa (artículo 133 constitucional).

Lo anterior, sin olvidar el aspecto relacionado con su materialización, ya que la doctrina administrativa ha sostenido de manera uniforme que la facultad reglamentaria del titular del Ejecutivo se materializa en el reglamento como medio para *"ejecutar las leyes y proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia" (vid. supra 1.2.1).*

No obstante, la creciente práctica normativa de la Administración pública muestra que el reglamento es sólo uno de los distintos medios de que se sirve tanto el titular del Ejecutivo como órganos del más distinto nivel para "ejecutar las leyes" *(vid. supra 1.3.2)*, aunque a estos medios se les ubique, tanto a nivel doctrinal como en la interpretación judicial, como actos propios de la potestad jerárquica de la Administración cuyo fin es meramente organizativo, como es el caso de las circulares que norman la operación aduanera.

Esta práctica constante, la constituye el hecho de que cada día de manera creciente los órganos administrativos, en principio no identificados como titulares de la facultad reglamentaria (Administración General de Aduanas) expiden mediante circulares u oficios normativos auténticas normas jurídicas, mismas que en la mayoría de los casos afectan derechos y obligaciones de los gobernados (otorgan o reconocen), y lo que es más grave, carecen de mecanismos para su

control de regularidad, perdiendo con ello su naturaleza, al convertirse de hecho en auténticos reglamentos.

De ahí lo pararreglamentario o infralegal, la ausencia de una verdadera clarificación y ordenación, determina un uso generoso y descuidado de este tipo singular de actos (en su gran mayoría normativos) lo que complica su tratamiento por la doctrina y por los operadores jurídicos a la hora de representar y aplicar el derecho.

Como se expuso *(apartados 3.2 a 3.4)* en ocasiones la circular envuelve una disposición cuyo carácter imperativo traspasa el efecto normal de la autoridad jerárquica y cuya decisión no se limita a actuar indirectamente por la intermediación de los subordinados a ella, sino que por sí misma y directamente produce efectos sobre las situaciones jurídicas[296].

De esta forma, la circular va a tener una intención verdaderamente reglamentaria, lo que nos hace establecer la necesidad de un control cuando éstas posean carácter de disposiciones reglamentarias, constituyan decisiones que impacten en los administrados y, en definitiva, cuando no respondan a su esencia de medidas de orden interior.

Si estos instrumentos no pueden ser invocados como productores de efectos de derecho, sí deben ser controlados en tanto trazan líneas de conducta obligatorias para los gobernados.[297]

[296] Noriega, Alfonso, *Lecciones de Amparo*, 6ª ed., México, Porrúa, 2006, p. 49. En la perspectiva de este autor, las autoridades administrativas deben reducir las circulares administrativas a sus justos y precisos límites o sea, a las circunstancias administrativas que las motivan, no extendiendo su contenido, porque excede su naturaleza propia y conduce a conclusiones jurídicas innecesarias.

[297] En España, por ejemplo, el particular interesado en algún procedimiento puede invocar una circular que le resulte en su beneficio, bajo el principio de protección de confianza, siempre y cuando su interpretación no sea ilegal, aunque esta no se haya publicado.

La problemática que se presenta es determinar si las circulares contienen normas jurídicas, lo que invariablemente nos lleva a replantear la potestad administrativa de la Administración, en la medida de que estos instrumentos se dictan habitualmente sin una previsión expresa en las leyes, y sin un procedimiento formalizado para su elaboración.

Esta posición nos permite sostener que existe una potestad "espontánea" de la Administración en la interpretación de las leyes, mucho más flexible que la reglamentaria aunque sujeta a sus mismos límites (apartado 1.2.3).

Por ello, cuando se subraya que las circulares deben respectar las leyes, no pueden restringir derechos ni invadir ámbitos reservados a la ley o al reglamento se está trasladando con ligeros matices la doctrina de los límites de la potestad reglamentaria y en este sentido es que se considera necesario instrumentar controles para su elaboración.

Al igual que Duguit, quien sostuvo que la potestad reglamentaria del Ejecutivo fue fruto de las necesidades impuestas por las circunstancias, hoy día puede sostenerse que ese poder circunstancial sigue residiendo en la Administración y que se despliega siempre que la insuficiencia y la oscuridad o la ambigüedad de las leyes y de los reglamentos aconseja fijar una interpretación uniforme de las normas.

Pretender que este tipo de reglas no son jurídicas o que se reducen al ámbito interno de quien las dicte, es tan inexacto como sostener que no pueden ser invocadas por los afectados[298].

[298] Jinesta Lobo, Ernesto, "Reglamentos, circulares e instrucciones: Como fuente de Derecho Administrativo en Costa Rica", en Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (edit.), El acto administrativo como fuente del derecho en Iberoamérica, Actas del VIII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, Costa Rica, 2009. *http://www.ernestojinesta.com/Ponencia_E._Jinesta_CR_VIII_FIDA.pdf*. Estos actos internos con efectos generales y eventualmente normativos, pueden constituir fuente de derecho y, sobretodo, ser invocadas por los administrados cuando les beneficie. Lo que si resulta inadmisible, a todas luces, es que las administraciones públicas establezcan reglas y principios –presuntamente

Esta es la naturaleza del problema que se plantea, nos guste o no, existe un fenómeno normativo de la Administración que se hace preciso por razones organizativas o de eficiencia ya sea para una interpretación de las normas o para suplir sus lagunas.

Cierto es que dicha interpretación no sólo es de la Ley Aduanera o su reglamento, sino que se ha extendido a las propias Reglas de Carácter General que emite la Administración General de Aduanas, y aquí lo cuestionable es entonces la inestabilidad de este tipo de normas, dicho de otra manera, cómo es posible que la autoridad que emite estas disposiciones (llámense Reglas o circulares) las varía en tal forma que lejos de brindar certeza jurídica al particular se la niega.

Desde nuestra perspectiva, esta actividad organizativa de la Administración, sí afecta a los ciudadanos ya que un actuar eficaz y coordinado de la misma redunda positivamente a favor de los intereses generales y, por tanto de los ciudadanos.

Por ello, debe favorecerse su invocación en beneficio de los particulares[299] y su impugnación judicial, cuando éstas tengan características de reglamento, dejando de la lado la interpretación jurisprudencial que las reduce a fines meramente organizativos, ya que como se mostró en el capítulo anterior, en ocasiones se constituyen como normas que crean auténticas obligaciones y derechos a los particulares relacionados directa e indirectamente con el despacho aduanero de mercancías.

---

vinculantes para los administrados- a través de circulares, por cuanto se trata de actos con una clara vocación y valor interno con una publicidad limitada. Sobre el particular es menester insistir en que las potestades de imperio que implican una limitación o restricción de las situaciones jurídicas sustanciales de los administrados son reserva de ley. En las hipótesis en que una administración pública imponga requisitos y condiciones para ejercer un derecho subjetivo, que implique su denegatoria, supresión, o modificación o, simplemente imponga obligaciones resulta claro que no puede hacerlo, válidamente, mediante un reglamento y, menos aún, a través de una circular.

[299] A diferencia de México, en España, por ejemplo se aplica la teoría del precedente y del principio de protección de confianza, donde siempre que la interpretación de la circular no sea ilegal, el interesado puede invocarla a su favor, aunque no se haya publicado.

Lo anterior, permite establecer que en la actualidad las circulares han perdido su verdadero carácter, se desfiguran y constituyen en manos de la Administración General de Aduanas instrumentos para ejercer y cumplir diversas facultades y funciones administrativas asociadas a la actividad aduanera. Y son precisamente la complejidad y exigencias de la Administración moderna las que determinan la transformación y replanteamiento de la operatividad y forma actual de eficacia de la circular.

De ahí, la necesidad de abordar y replantear la figura del reglamento y de otras formas que adoptan sus características pero se presentan bajo distinta denominación, como lo es el caso de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior y las circulares normativas las que, como se mostró, exceden las características que tradicionalmente se les ha asignado configurándose como auténticos actos reglamentarios[300].

[300] Tesis V.2o. J/50, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, XII, diciembre de 2000, p. 1244. MISCELÁNEA FISCAL Y CIRCULARES QUE ESTABLECEN CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN DE DISPOSICIONES FISCALES, SUS DIFERENCIAS. De conformidad con el artículo 33, fracción I, 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.

El análisis de esta figura clásica, desde otra perspectiva, permitirá otorgarle un estatuto jurídico propio que le permita su adecuada comprensión y ubicación dentro del orden jurídico estatal.[301]

Por ello, debe hacerse a partir de la Constitución y el resto de orden jurídico para determinar con claridad su naturaleza jurídica, las condiciones de validez formal y material que se deben observar, así como su ubicación jerárquica dentro de las fuentes del derecho. Si bien es cierto que la Administración Pública requiere instrumentos idóneos para su organización interna y eficaz funcionamiento, también lo es el hecho de que su actividad, toda ella, debe constreñirse indefectiblemente al Estado de derecho.

4.4.3 El reconocimiento del impacto modificatorio de estos instrumentos en el ordenamiento jurídico

Mockle se refiere a las circulares, instrucciones y directrices como *pratiques administratives pararèglamentaires*[302] y les otorga un evidente carácter normativo.[303]

---

[301] Casarín León, Manlio Fabio, *op. cit.*, nota 39, p. 82.

[302] Mockle, Daniel, *op. cit.*, nota 261, pp. 575-576.

[303] Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado,* 2ª ed., UNAM, trad. Eduardo García Máynez, México, 1995, p. 52. Toda norma jurídica es un mandato, orden, proposición prescriptiva. Las normas no son juicios o descripciones, sino auténticas prescripciones, son actos de voluntad dirigidos a regular el comportamiento de otro. Kelsen coloca a la norma jurídica en el plano del deber ser, en el plano de la hipótesis, que se caracterizan por la exterioridad de la sanción socialmente organizada. Las circulares que norman la operación aduanera entran en el concepto de norma de Kelsen, pues se trata de prescripciones hipotéticas cuya violación lleva a aparejada una sanción organizada. En la circular o en la obligación de aplicarla se encuentran los dos elementos que este autor entiende como fundamentales para la existencia de tal norma, que son el presupuesto de hecho formulado en forma de mandato hipotético y la sanción en caso de incumplimiento de tal prescripción hipotética. El presupuesto de hecho, es la necesidad de acomodarse a una interpretación, de no salirse de esa reducida discrecionalidad que impone la circular o de observar determinados procedimientos. Como según Kelsen las normas van dirigidas a funcionarios y a los jueces que son los únicos obligados a aplicarlas y los únicos que pueden violarlas, el presupuesto de hecho es la obligación del funcionario de aplicar la circular. La sanción es la pena disciplinaria que recibe el funcionario que desobedece la circular legítima.

El denominador común de las prácticas pararreglamentarias es que sujetan a las autoridades inferiores a través de reglas y normas[304], dejando en los casos más favorables un estrecho margen de iniciativa.

Estas prácticas presentan un doble valor normativo, por un lado con relación a los funcionarios y por otro a los particulares.

En el caso de los funcionarios resulta evidente que éstos quedan obligados sea cual sea la fundamentación de tal obligación y, por tanto sus posibilidades de decisión quedan limitadas.

Pero, en el caso de los administrados, es necesario abandonar el enfoque tradicional, que analiza si la circular es recurrible por los ciudadanos ante la Administración o no. Ahora, el estudio debe partir necesariamente de un análisis de la modificación del derecho anterior. Mockle, por ejemplo se plantea si el ordenamiento se modifica con estas disposiciones y concluye afirmativamente. Les reconoce una naturaleza normativa comparable a la de los reglamentos ya que "desde el momento en que una regla administrativa con alcance general es adoptada, puede modificar el ordenamiento de la misma manera que un acto formalmente reglamentario."[305]

Este autor, afirma que se ha producido una mutación trascendental en la situación de la Administración y que es necesario que ésta se vea acompañada de una renovación de los instrumentos de los que dispone. Además, es partidario de

[304] Por norma se puede entender toda regla práctica de comportamiento cuyo cumplimiento es obligatorio. Las normas jurídicas se caracterizan por imponer deberes correlativos de facultades o conceder derechos correlativos de deberes (bilateralidad), atender principalmente a actitudes externas del ser humano (exterioridad), la posibilidad de que su cumplimiento se imponga por la fuerza o la amenaza de su empleo (coercibilidad) y por ser impuestas por una voluntad ajena a la del sujeto normado (heteronomía). Para muchos teóricos, la característica esencial de la norma jurídica es su coercibilidad, es decir, la posibilidad de su cumplimiento forzoso y de castigo al desacato: "el derecho regula el ejercicio de la fuerza en la sociedad; por lo tanto, debe contener (al menos algunas) normas que establecen sanciones. Las demás normas son jurídicas en la medida en que pertenecen al sistema jurídico, sean o no normas sancionadoras".

[305] Mockle, Daniel, *op. cit.*, nota 261, p. 266.

reconocer el carácter normativo a todas estas prácticas que en principio ha denominado pararreglamentarias[306], mientras que no se les reconozca su inserción en el sistema de fuentes y la posibilidad tanto de impugnarlas directamente como de servir de parámetro de la legalidad de la actuación de la Administración. Entiende que las funciones de estas prácticas han sufrido una evolución tremenda y de la misma manera que, las relaciones globales entre la Administración y los administrados no pueden ya ser percibidas como antaño, puesto que las tareas administrativas han sufrido una extensión considerable, es necesario un reexamen de las funciones de estas prácticas "queda entonces, desear que los diversos sistemas de Derecho se orienten hacia soluciones favorables a los administrados reconociendo el valor normativo de estos textos y prácticas".[307]

Cuando se le niega la naturaleza normativa a la circular, se advierte una concepción negativa de las normas de la Administración que ya no tiene justificación. No tiene explicación tal postura arcaizante dado que la Administración contemporánea por su enorme grado de intervención y por la tecnificación de la actividad normativa necesita dictar este tipo de disposiciones. Si no se les da un régimen jurídico adecuado, se deja a la Administración actuando en numerosas ocasiones al borde de la legalidad. Y hace que los poderes que necesita se busquen por otras vías paralelas y no siempre legales.[308]

Desde los planteamientos de la teoría de la norma, tanto la circular interpretativa, la que reduce la discrecionalidad y aquellas que norman la operación de las áreas de servicios aduanales, reúnen las características de las normas jurídicas. Las objeciones a su normatividad por su falta de legitimación directa o por no ser generales y abstractas (que sí lo son) han quedado obsoletas.

---

[306] *Ibidem,* p. 263.

[307] *Ibidem*, p. 451.

[308] Weiner, Céline, *Recherches sur le pouvoir reglementaire des ministres*, París, Librairie Générale de Droite et de Jurisprudence, 1970, p. 170.

Con la emisión de una circular que reduce la discrecionalidad o interpreta un precepto legal o reglamentario, la Administración produce normas que se insertan en nuestro sistema de fuentes ya que lo innovan y nacen con vocación de permanencia en él. El objeto de la circular es limitado y, en virtud de ello, su procedimiento de elaboración es más flexible.

Se trata, por su objeto limitado de interpretación y reducción de la discrecionalidad, de normas de rango inferior al reglamento al que pueden interpretar o pueden reducir la discrecionalidad dejada por éste a la Administración. De esta manera, no cabe que la circular imponga obligaciones *ex novo* a los particulares ya que estaría invadiendo el campo del reglamento tradicional, e incluso el de las reglas de carácter general.

En nuestra perspectiva, es a la propia Administración a quién interesa que este tipo de disposiciones adquiera naturaleza normativa y se integren definitivamente en el sistema de fuentes[309].

En primer lugar, porque las decisiones que se tomen al amparo de ellas, siempre que sean legales, no podrán ser anuladas por jueces y Tribunales ya que éstos están sujetos a la aplicación del ordenamiento jurídico. Y en segundo, porque cuanto mejor sean los instrumentos con que cuente para asegurar el interés

[309] Cordero Quinzacara, *op. cit.,* nota 243, p. 22. Este autor refiere que la extrema preocupación por el estudio de estas fuentes no guarda la debida proporción en relación a un número considerable de normas que se mueven en un nivel inferior y que no tienen, al parecer, la dignidad que se reconoce a las que se ubican en los pisos superiores del sistema. Nos referimos a un conjunto de normas o disposiciones que se dictan al interior de todo el complejo orgánico que integra la Administración del Estado, constituyendo una verdadera masa multiforme difícil de poder encasillar dentro de las categorías tradicionales, pero que constituyen normas de referencia obligada de los funcionarios, quienes muchas veces están más a lo que establece una circular o instructivo antes que la Constitución y las leyes. En primer término, nos encontramos con una falta de uniformidad en la nomenclatura, lo cual lleva a una diversidad notable en las denominaciones (circulares, instructivos, decretos supremos, resoluciones, programas, planes, ordenanzas, etc.). En segundo lugar, existe una gran dificultad para establecer la naturaleza jurídica de estas normas administrativas, cuestión que resulta capital para determinar su ubicación en el sistema de fuentes del derecho y la forma cómo se relaciona con otras normas.

general y el cumplimiento de sus tareas o cometidos, mayor será la posibilidad de su cumplimiento.

4.4.4 Desfase del contenido de la Ley Aduanera y su reglamento

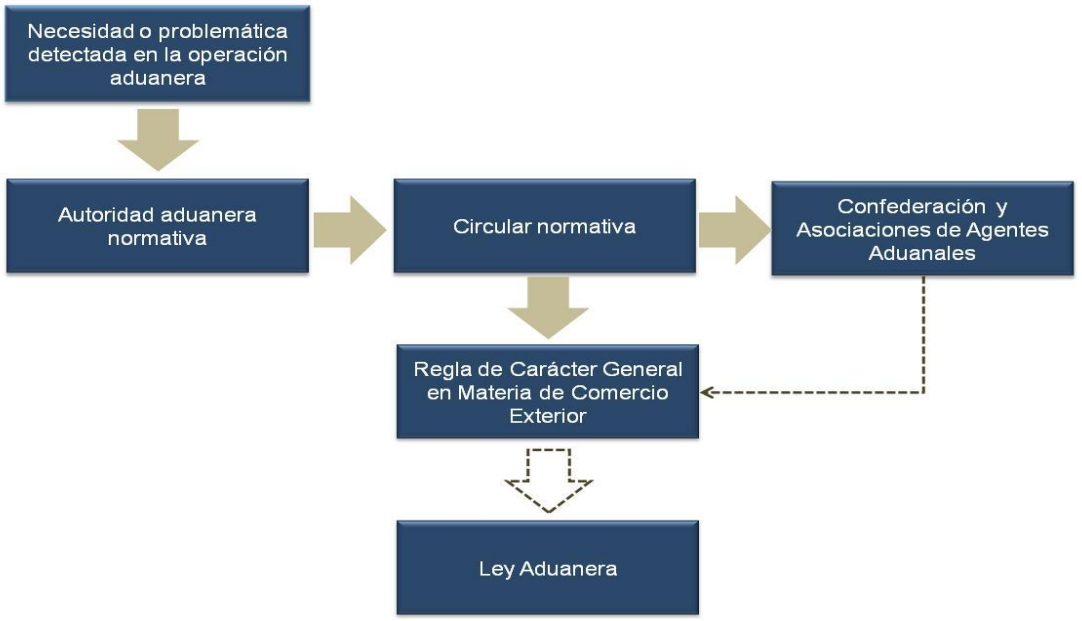
Para concluir la exposición del presente trabajo debe destacarse que la relevancia de las normas pararreglamentarias a las que nos hemos referido, Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior y circulares normativas, deriva en parte del desfase del contenido de la Ley Aduanera, y por supuesto de su reglamento, así como del impacto de normas supranacionales.

A pesar del interés del Servicio de Administración Tributaria, y de los particulares que intervienen en las operaciones de comercio exterior, no se ha logrado concretizar la actualización de estos instrumentos normativos.

De hecho, los esfuerzos se han enfocado en ordenar la emisión de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, implementándose tres fases para su modernización: la primera, tuvo como objetivo su restructuración lógica (apartados por temas específicos); en un segundo momento (2010 a 2011) se invitará a los usuarios al desarrollo de las mismas; y en una tercera etapa se incorporarán dichas adecuaciones, *si es posible*, a la Ley Aduanera y a su reglamento.

Desde nuestra óptica, no se trata de modernizar ni en su estructura ni en cuanto a su contenido o consensarlas con los usuarios del comercio exterior, porque en la actualidad ello se ha venido haciendo, ya sea que las Asociaciones de Agentes Aduanales o las empresas propongan la inclusión o modificación de algunas reglas por problemas presentados durante la operación o bien, que se valide con aquellas su contenido; generalmente el proceso que se sigue para la creación de las reglas es el siguiente:

Cuadro 8. Proceso de incorporación de modificaciones a la Ley Aduanera



Lo que realmente se pretende hacer es consensar en lo más posible la nueva Ley Aduanera y su reglamento, para formalizar normas que de facto han venido regulando la actividad aduanera pero con carácter de regla general o, bien de circular normativa, y garantizar una Ley Aduanera apegada a la gran cantidad de instrumentos internacionales que ha signado y que brinde certeza jurídica a los usuarios del comercio exterior.

Lo expuesto nos permite sostener, que el actuar de los tres poderes (*Legislativo*: faculta a la autoridad administrativa en la ley; *Ejecutivo*: emite normas con alcances generales; *Judicial* valida dicha actividad en los criterios jurisprudenciales que emita), está propiciando el rompimiento del equilibrio entre éstos, y trastocando el sentido que debe tener la colaboración entre los órganos del Estado. De ahí que se coincida con Alberdi, cuando sostiene que:

> "La Constitución debe dar garantía de que sus leyes orgánicas no serán excepciones derogatorias de los grandes principios consagrados por ella, como se ha visto más de una vez. Es preciso que el derecho administrativo no sea un medio falaz de eliminar y escamotear las libertades y garantías constitucionales.

> Cuando la Constitución es oscura o indecisa, se debe pedir su comentario a la libertad y al progreso, las dos deidades en que ha de tener inspiración.
>
> Una regla general es materia de una ley expedida por el Congreso de la Unión. La regla general, una de las características esenciales de la ley; su traspaso a normas dictadas por la administración se podría decir que es una degradación del Poder Legislativo. El legislador debe otorgar competencias claramente delimitadas, no otorgar facultades discrecionales, como un cheque en blanco a los secretarios de Estado.” [310]

Por lo anterior, no se puede estar al margen del fenómeno normativo que priva en la regulación de la operación aduanera, pues como se advierte tanto reglas generales como circulares se instituyen como las normas que regulan la operación aduanera en México (a pesar de su variabilidad), subsanando las deficiencias de la Ley y su reglamento.

En nuestra opinión, esto se traduce en una mayor importancia del Poder Ejecutivo en la producción de normas, lo que contribuye al quiebre de la unidad formal de los tipos normativos tradicionales (Constitución, ley y reglamento), a la producción desordenada de normas infralegales y, por supuesto a continuar con el desfase de la ley de la materia y su reglamento.

De esta forma, el diagnóstico es el siguiente: la regulación aduanera es compleja, con preeminencia de normas de carácter pararreglamentario contenidas en Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior y circulares normativas, cuyos contenidos y alcances trascienden lo previsto en la ley de la materia y su reglamento, así como a las características que tradicionalmente le ha reconocido la doctrina y la jurisprudencia; entre los factores que la favorecen destacan la falta de claridad en la norma constitucional, la interpretación jurisprudencial, la dinamicidad y tecnicidad de la materia.

[310] Alberdi, Juan Bautista, *Bases,* 12ª ED., Buenos Aires, Plus Ultra, 2001, pp. 106 y 258.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Estado tiene fines, los cuales están ligados al respeto a la legalidad y al interés público. Se debe partir sobre la idea de que éstos son o constituyen las *aspiraciones de la colectividad*, así se pueden considerar como fines supremos del Estado, la seguridad jurídica; el orden público que versa sobre la paz social y el interés público y segundo, que en el contexto de la Constitución Política como producto de la "manifestación de la voluntad general", los fines descritos están considerados como imperativos constitucionales, los cuales quedan subsumidos a los fines señalados.

SEGUNDA.- Para cumplir con sus fines supremos, el Estado lo hace o bien, dando órdenes, o bien, prestando servicios; este cumplimiento se lleva a cabo a través de las funciones del poder público, que son los medios a través de los cuales se realizan esos fines.

TERCERA.- La moderna teoría de la separación de los órganos depositarios del poder público requiere una identificación y asignación precisa de cada una de sus funciones, no de manera exclusiva sino *preferente* a un órgano diferente al que suele dar nombre, con objeto de establecer un equilibrio y una colaboración entre los órganos. Se trata de hacer realidad el principio de que los poderes constituidos por la Constitución deben limitarse mutuamente entre sí, mediante un sistema de pesos y contrapesos que den seguridad, certidumbre y legalidad a todos los actos del gobierno.

CUARTA.- En México, ha existido una preeminencia del Poder Ejecutivo respecto de los poderes legislativo y judicial, lo que ha potenciado la actuación de aquél en otras áreas, se considera que la emisión de normas es la más representativa, y quizá la más evidente en nuestros días.

QUINTA.- El Ejecutivo tiene una intervención fundamental en la legislación a través de la facultad reglamentaria, de las facultades colegislativas y aún como

legislador autónomo en ciertos casos; y es que gran parte de la legislación que elabora proviene de la facultad reglamentaria que en los últimos años ha representado una importante fuente de ampliación de los poderes del titular del Ejecutivo federal.

SEXTA.- Esta ampliación deriva, en parte, del cambio en la línea de argumentación de la Suprema Corte de Justicia respecto del alcance de la facultad reglamentaria contradiciendo, incluso, el sentido de la interpretación en el que tradicionalmente había orientado sus decisiones. Ello, claro está, sin que las disposiciones constitucionales hayan tenido modificación alguna.

SÉPTIMA.- La importancia de estudiar la facultad reglamentaria resulta obvia si se piensa en la expansión que, tanto cuantitativa como cualitativamente ha tenido la misma en los últimos años. Del total de normas que conforman el ordenamiento un gran porcentaje son de tipo reglamentario, de modo que conocer cómo se producen y a qué límites deben sujetarse tantas y tan importantes normas resulta del mayor interés.

OCTAVA.- Uno de los efectos del fenómeno de la potenciación normativa, es que a la par del reglamento el Ejecutivo federal, y en general órganos del más distinto nivel de la Administración pública, emiten una serie de actos con características eminentemente normativas sin que en muchos de los casos se les reconozca como tales. A este tipo de actos algunos autores les han dado la denominación de infralegales o pararreglamentarios.

NOVENA.- El dictado de cientos de normas jurídicas con forma y alcances iguales a las de un reglamento hace que no exista seguridad jurídica en el sistema jurídico mexicano.

DÉCIMA.- Existe una tendencia del legislador de remitir a normas *infralegislativas* no sólo para complementar las especificaciones técnicas de la ley, sino también

para determinar e introducir los supuestos básicos de su objeto de regulación, con lo cual, se aumentan o potencian las facultades normativas del Poder Ejecutivo y de la Administración pública federal.

DÉCIMOPRIMERA.- No existe uniformidad en cuanto a qué actos del Ejecutivo en general y de la Administración pública en particular son o contienen normas de carácter reglamentario, qué órganos pueden emitirlos y en qué situaciones se debe emitir bajo una u otra denominación. Es precisamente esta falta de claridad la que hace necesario replantear tanto la facultad reglamentaria como la emisión de los actos denominados pararreglamentarios.

DÉCIMOSEGUNDA.- Los actos pararreglamentarios con incidencia en la actividad aduanera son las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, el Manual de Operación Aduanera y las circulares que emite la Administración General de Aduanas para normar la operación aduanera.

DÉCIMOTERCERA.- La pararreglamentariedad deriva en una transgresión al principio de jerarquía normativa a través de la práctica constante de la remisión o reenvío legislativo. Esta dependencia normativa o reenvío externo se advierte de manera clara en la Ley Aduanera y su reglamento, respecto de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, lo que no sólo altera las reglas de jerarquía y competencia o de reserva de ley que rigen para la propia ley y para el resto del ordenamiento, sino que además, implica un despojo de las facultades de regulación normativa del Congreso de la Unión o una habilitación para que la Administración modifique subrepticiamente normas de rango legal.

DÉCIMOCUARTA.- La actividad estatal relativa a regular la entrada y salida de mercancías del país se concibe como una tarea estratégica o esencial del Estado mexicano, se caracteriza por una regulación intensa, enmarcada por una actuación rígida por parte de la Administración pública, un régimen estricto de derecho público, actos coercitivos o de imperio en donde los destinatarios se

encuentran en calidad de súbditos frente a la autoridad y, donde se excluye a los particulares de toda concesión.

DÉCIMOQUINTA.- La trascendencia de la actividad aduanera, como actividad estratégica radica no sólo en el control del tráfico internacional de mercaderías, que ingresan o se extraen del país, sino que su ejecución se encuentra estrechamente relacionada con el cumplimiento de los fines del Estado.

DÉCIMOSEXTA.- La estructura compleja del Sistema Aduanero mexicano, obedece no sólo a las relaciones de subordinación y coordinación que existen entre diferentes órganos de la Administración pública federal que participan en la actividad aduanera, sino también a la convergencia de autoridades aduaneras, entes reguladores, autoridades nacionales y extranjeras con las que se realiza intercambio de información con fines de inteligencia y seguridad nacional, autoridades responsables de las instalaciones en donde se realiza la actividad aduanera y particulares que participan en su calidad de intermediarios, o bien de usuarios finales, sin obviar, la injerencia de órganos de vigilancia o fiscalizadores de la actividad aduanera, y de aquellos organismos internacionales que establecen parámetros y estándares bajo los cuales deberá llevarse a cabo dicha actividad, con el fin de facilitar la operación aduanera y el comercio internacional, lo que influye en la legislación interna de manera que modifican su contenido.

DÉCIMOSÉPTIMA.- El Ejecutivo faculta, a través de un reglamento interior, a una autoridad de jerarquía inferior (unidades administrativas centrales y locales adscritas a un órgano desconcentrado) para emitir normas, sin establecer el alcance de éstas, la forma que deberán adoptar en su emisión, ni los mecanismos para su control y publicidad. De esta forma, el reglamento interior se constituye como el instrumento ideal mediante el cual la autoridad administrativa se *autofaculta* para regular aspectos relacionados con sus cometidos, en este caso, para vigilar y controlar el ingreso y salida de mercancías al y del territorio nacional.

DÉCIMOOCTAVA.- La Administración General de Aduanas es el órgano encargado de regular la actividad aduanera a través de la emisión de normas, actos administrativos y la ejecución de una serie de operaciones materiales.

DÉCIMONOVENA.- Las aduanas tienen asignadas funciones primordiales y funciones contingentes, en las primeras se halla la de *ejercer el control sobre las mercaderías que se importan o exportan* el cual puede manifestarse de diversas formas (vigilancia de fronteras, individualización, clasificación, valoración y determinación de origen de las mercancías). En cuanto a las segundas, se trata de funciones que no son imprescindibles para que las aduanas existan como tales, en éstas se ubican las asociadas con percibir derechos aduaneros, y aplicar las prohibiciones económicas y no económicas a las importaciones y exportaciones.

VIGÉSIMA.- El rol encomendado a las aduanas, como "instituciones" en la globalización está orientado a facilitar el movimiento y circulación de mercaderías objeto de tráfico internacional, en caso contrario pueden ser percibidas como un escollo a la apertura económica, característica de la globalización, en cuanto se erigen como barreras que impiden o dificultan la libre circulación de las mismas.

VIGÉSIMOPRIMERA.- Se han adjudicado nuevos roles a las aduanas, destacando su participación en la seguridad nacional e internacional, la protección a derechos de propiedad intelectual y la facilitación del comercio.

VIGÉSIMOSEGUNDA.- La regulación que impacta en la operación aduanera es compleja, está integrada por diversos ordenamientos del más distinto nivel normativo y es emitida por un sinnúmero de entes los cuales convergen para dar cumplimiento a los Tratados y Acuerdos comerciales signados por el Estado mexicano, y a las normas relacionadas con el comercio internacional emitidas por organismos internacionales a los que México se ha adherido.

VIGÉSIMOTERCERA.- Este entramado de normas nacionales e internacionales que deben cumplirse para ingresar o extraer mercancías al o del país resulta contradictorio y en muchas de las veces se da espacio a normas de menor jerarquía para regular las situaciones que se presentan en la operación aduanera, como lo es el caso de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, el Manual de Operación Aduanera y las denominadas circulares normativas, conglomerado de normas que en nada facilita el libre intercambio de mercancías.

VIGÉSIMOCUARTA.- Las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, exceden el contenido de la Ley Aduanera y su reglamento, al innovarlo y establecer condiciones y procedimientos no previstos en su contenido.

VIGÉSIMOQUINTA.- La práctica aduanera mexicana se caracteriza por un número excesivo de disposiciones que regulan la operación de las aduanas, en donde las circulares normativas desempeñan un papel preponderante. Además del problema de eficacia que ello representa, su expedición desordenada, indiscriminada y discrecional conlleva muchas veces a ataques a los derechos fundamentales, particularmente cuando vulneran el principio de legalidad, seguridad jurídica, primacía y reserva de la ley, y el de preferencia reglamentaria.

VIGÉSIMOSEXTA.- Tradicionalmente, las circulares han sido consideradas un instrumento mediante el cual el superior jerárquico instruye al órgano inferior a realizar tal o cual actividad, no obstante en la práctica aduanera su uso se ha orientado a normar aspectos operativos con alcances no sólo internos sino que impactan a terceros.

VIGÉSIMOSÉPTIMA.- Los efectos de las circulares impactan al exterior de la organización administrativa y se constituyen, o bien en auténticas normas reglamentarias que regulan derechos y deberes de los particulares o en normas interpretativas de la legislación de carácter general que vinculan desde luego a la

Administración en cuanto a sus actos administrativos concretos posteriores. Así, se evidencia una doble vertiente de la circular: un medio a través del cual se instruye al inferior jerárquico la observancia de su contenido y un medio para comunicar procedimientos, criterios y lineamientos que deberán observar quienes intervengan en las operaciones de comercio exterior.

VIGÉSIMOOCTAVA.- De manera general, se advierte una tendencia del área normativa central y local de interpretar normas de nivel superior –Ley Aduanera, su reglamento, Reglas de Carácter General e incluso Decretos-, así como de establecer procedimientos, lineamientos de operación, criterios, medidas de facilitación y de simplificación, a través de circulares.

VIGÉSIMONOVENA.- Del contenido de las circulares emitidas a nivel central y local se puede establecer una clasificación conforme a su contenido distinguiendo entre circulares que interpretan disposiciones legales, reglamentarias, e incluso de Reglas de carácter general, las que limitan la discrecionalidad y las que establecen normas de operación de las áreas de servicios aduanales.

TRIGÉSIMA.- En la actualidad las circulares han perdido su verdadero carácter, se desfiguran y constituyen en manos de la Administración General de Aduanas instrumentos para ejercer y cumplir diversas facultades y funciones administrativas asociadas a la actividad aduanera. Y son precisamente la complejidad y exigencias de la Administración moderna las que determinan la transformación y replanteamiento de la operatividad y forma actual de eficacia de la circular.

TRIGÉSIMOPRIMERA.- Es necesario establecer mecanismos para el control de la emisión de las circulares que emite la Administración General de Aduanas para normar la operación aduanera, lo que redundará en una mayor seguridad y certeza jurídica para el gobernado.

TRIGÉSIMOSEGUNDA.- Tanto las reglas generales como las circulares normativas, impactan en el contenido y alcance de otras normas, en algunos casos las complementan, en otros las exceden y en otros más llegan a establecer beneficios y obligaciones *ex novo*, e incluso, determinan el contenido de normas superiores a través de su incorporación a la ley de la materia y su reglamento.

TRIGÉSIMOTERCERA.- La relevancia del tema estriba en el papel que tanto las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior como las circulares y oficios normativos tienen en el marco regulatorio de la operación aduanera, pues como se advierte aquéllas no sólo se ocupan del detalle "técnico-operativo" y éstos últimos no sólo tienen efectos al interior de la organización administrativa. En realidad, dichos instrumentos normativos, autorreguladores de la actuación de la Administración suplen a la Ley Aduanera y su reglamento dado su desfase ante los requerimientos que exige la facilitación del comercio internacional, de ahí que se establezca que las normas de carácter pararreglamentario regulan la operación aduanera mexicana.

TRIGÉSIMOCUARTA.- La problemática que conlleva el ejercicio de la potestad normativa de la Administración General de Aduanas, es que a través de estas normas se afecta la esfera jurídica del particular, al restringir derechos o reconocer beneficios no previstos en la Ley y su reglamento, lo que deriva en una falta de seguridad y certeza jurídica al usuario de las aduanas respecto del marco jurídico que debe observar para llevar a cabo sus operaciones de comercio exterior.

TRIGÉSIMOQUINTA.- Es en normas pararreglamentarias en donde la autoridad fundamenta su actuar hoy en día dejando en un segundo término a la ley y al reglamento por considerarlas obsoletas ante la dinamicidad de la operación aduanera. De ahí que sea necesario reconocer el fenómeno normativo que se presenta en la práctica aduanera y dar fundamento a nivel constitucional al actuar de la autoridad administrativa en general, y de la aduanera en particular.

TRIGÉSIMOSEXTA.- La práctica pararreglamentaria en la materia aduanera evidencia la incertidumbre de su marco normativo, trastoca tanto la esencia como los principios que sostienen al Estado de derecho, de ahí que se establezca que la idea de Estado de derecho en la realidad jurídica mexicana no identifica Estado de derecho con “imperio de la ley”, implica más bien una radical limitación del poder legislativo y un debilitamiento de la ley como fuente del derecho.

TRIGÉSIMOSÉPTIMA.- La pararreglamentariedad en la materia aduanera ha relegado a un papel secundario a la legislación aduanera, e incluso a su reglamentación, en el cual la interacción de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior y las circulares internas ocupan un papel primordial en las relaciones jurídico-administrativas.

TRIGÉSIMOOCTAVA.- El problema no es cuestionarnos si estas prácticas están bien o mal, si van o no con lo que el Derecho debe ser, no, el problema es que diversas instituciones del Derecho están siendo modificadas por fenómenos como éste y ni la doctrina ni los operadores jurídicos han tenido una respuesta para abordarlos y resolver los conflictos normativos que se plantean en la práctica.

TRIGÉSIMONOVENA.- Se trata de estructurar desde la propia Constitución el régimen jurídico al que habrá de sujetarse la emisión de las circulares y, otros actos reglamentarios, sus condiciones de validez, identificación y posición en el ordenamiento jurídico y los mecanismos de control que como una garantía imprescindible en el Estado constitucional deberán encontrarse claramente establecidos, lo que hace necesario replantear el tratamiento que se da en México a la figura de la facultad reglamentaria y actos pararreglamentarios.

CUADRAGÉSIMA.- Es imprescindible reformular las categorías normativas de los actos pararreglamentarios que se emiten para normar la operación de las áreas de servicios aduanales, de manera especial las reglas de carácter general y las circulares normativas, estableciendo su posición en el orden jurídico, su jerarquía y sus ámbitos de validez, comprendiendo órganos y mecanismos para el control de su regularidad.

ANEXO 1
Distribución de aduanas, secciones aduaneras y garitas

Entidad federativa	Aduana	Clave		Sección Aduanera (Anexo 22, Apéndice 1)	Clave		Garita (Anexo 25)	Tipo
Aguascalientes	**AGUASCALIENTES**	**73**	**0**	PARQUE MULTIMODAL INTERPUERTO, SAN LUIS POTOSI, SAN LUIS POTOSI.	73	1		Interior
				AEROPUERTO INTERNACIONAL PONCIANO ARRIAGA, SOLEDAD DE GRACIANO SANCHEZ, SAN LUIS POTOSI.	73	3		
				AEROPUERTO INTERNACIONAL GENERAL. LEOBARDO C. RUIZ, EN CALERA ZACATECAS.	73	2		
				LA PILA-VILLA, VILLA DE REYES, SAN LUIS POTOSI.	73			
				CHICALOTE, SAN FRANCISCO DE LOS ROMO, AGUASCALIENTES	73			
				AEROPUERTO INTERNACIONAL LIC. JESUS TERAN PEREDO, AGUASCALIENTES	73			
Baja California	**ENSENADA**	**11**	**0**	ISLA DE LOS CEDROS, BAJA CALIFORNIA.	11			Marítima
	MEXICALI	**19**	**0**	LOS ALGODONES, MEXICALI, BAJA CALIFORNIA.	19	2		Fronteriza
				SAN FELIPE, MEXICALI, BAJA	19	3		
	TECATE	**39**	**0**					Fronteriza
	TIJUANA	**40**	**0**	AEROPUERTO INTERNACIONAL GENERAL ABELARDO L. RODRIGUEZ, TIJUANA, BAJA CALIFORNIA.	40	2		Fronteriza
Baja California Sur	**LA PAZ**	**14**	**0**	SAN JOSE DEL CABO, LOS CABOS, BAJA CALIFORNIA SUR.	14	2	**Garita Pichilingue,** Muelle de transbordadores s/n, kilómetro 17 de la carretera federal número 11, en el tramo La Paz-Pichilingue, Municipio La Paz, Estado de Baja California Sur. **Garita Santa Rosalía** ubicada en el kilómetro 0.0 de la carretera federal transpeninsular número 1, en el tramo Santa Rosalía-Mulegé, Municipio de Mulegé, Estado de Baja California Sur.	Marítima
				CABO SAN LUCAS, LOS CABOS, BAJA CALIFORNIA SUR.	14	3		
				SANTA ROSALIA, MULEGE, BAJA CALIFORNIA SUR.	14	4		
				LORETO, LORETO, BAJA CALIFORNIA	14	5		
				PICHILINGÜE, LA PAZ, BAJA CALIFORNIA SUR.	14	7		
Campeche	**CIUDAD DEL CARMEN**	**06**	**0**	SEYBAPLAYA, CHAMPOTON, CAMPECHE.	06	3		Marítima
Chiapas	**CIUDAD HIDALGO**	**37**	**0**	CIUDAD TALISMAN, TUXTLA CHICO, CHIAPAS.	37	2	**Garita Viva México** ubicada en el kilómetro 8 carretera federal, en el tramo Tapachula-Huixtla, Municipio de Tapachula, Estado de Chiapas. **Garita El Garitón** ubicada en el kilómetro 1360 de la carretera federal panamericana 190, límite internacional México-Guatemala, Municipio de Frontera Comalapa, Estado de Chiapas. **Garita El Carmen Xhan** ubicada en el poblado del Carmen Xhan, límite internacional México-Guatemala, Municipio de Frontera Comalapa, Estado de Chiapas. **Garita San Gregorio Chamic** ubicada en el kilómetro 27 de la carretera estatal Ciudad Cuauhtémoc-Comitán de Domínguez, Municipio de Comitán de Domínguez, Estado de Chiapas **Garita Tzimol** ubicada en el kilómetro 4 de la carretera estatal, en el tramo Tzimol-Comitán de Domínguez, Municipio de Comitán de Domínguez, Estado de Chiapas. **Garita Quija** ubicada en el kilómetro 22 de la carretera Comitán-San Cristóbal entronque que va a Villa de las Rosas, Municipio de Comitán de Domínguez, Estado de Chiapas	Fronteriza
				CIUDAD CUAUHTEMOC, FRONTERA COMALAPA, CHIAPAS.	37	6		
				PUERTO CHIAPAS, TAPACHULA, CHIAPAS.	37			
				AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TAPACHULA, TAPACHULA, CHIAPAS.	37			

Chihuahua	**CIUDAD JUAREZ**	**07**	**0**	PUENTE INTERNACIONAL ZARAGOZA-ISLETA, CIUDAD JUAREZ, CHIHUAHUA.	07	1	**Garita de Samalayuca** ubicada en el kilómetro 72 de la carretera federal Ciudad Juárez-Chihuahua, en el municipio de Villa de Ahumada, Estado de Chihuahua	Fronteriza
				SAN JERONIMO-SANTA TERESA, CIUDAD JUAREZ, CHIHUAHUA.	07	2		
				AEROPUERTO INTERNACIONAL ABRAHAM GONZALEZ, CIUDAD JUAREZ, CHIHUAHUA.	07	3		
	OJINAGA	**25**	**0**				**Garita El Pegüis** ubicada en el kilómetro 47 de la carretera federal número 16, en el tramo Ojinaga-Coyame, Municipio de Ojinaga, Estado de Chihuahua **Garita La Mula** ubicada en el kilómetro 47 de la carretera estatal número 78, en el tramo Ojinaga-Camargo, Municipio de Ojinaga, Estado de Chihuahua.	Fronteriza
	PUERTO PALOMAS	**26**	**0**				**Garita Puerto de Janos** ubicada en el kilómetro 235+200 de la carretera federal número 10, en el tramo Janos-Nuevo Casas Grandes, Municipio de Janos, Estado de Chihuahua.	Fronteriza
	CHIHUAHUA	**67**	**0**	PARQUE INDUSTRIAL LAS AMERICAS, CHIHUAHUA, CHIHUAHUA.	67	1		Interior
				AEROPUERTO INTERNACIONAL GENERAL. ROBERTO FIERRO VILLALOBOS, CHIHUAHUA, CHIHUAHUA.	67	2		
Coahuila	**PIEDRAS NEGRAS**	**27**	**0**	AEROPUERTO INTERNACIONAL PLAN DE GUADALUPE, RAMOS ARIZPE, COAHUILA.	27	1	**Garita kilómetro 53** ubicada en el kilómetro 52+588 de la carretera federal número 57, en el tramo Allende-Agujita, Municipio de Allende, Estado de Coahuila (Garita multiaduana).	Fronteriza
	CIUDAD ACUÑA	**44**	**0**					Fronteriza
	TORREON	**46**	**0**	GOMEZ PALACIO, GOMEZ PALACIO, DURANGO.	46			Interior
				AEROPUERTO INTERNACIONAL GENERAL GUADALUPE VICTORIA, DURANGO, DURANGO.	46			
Colima	**MANZANILLO**	**16**	**0**					Marítima
Distrito Federal	**MEXICO**	**20**	**0**	IMPORTACION Y EXPORTACION DE CONTENEDORES, CIUDAD DE MEXICO, DISTRITO FEDERAL.	20	2		Interior
	AEROPUERTO INTERNACIONAL DE LA CIUDAD DE MEXICO	**47**	**0**	SATELITE, PARA IMPORTACION Y EXPORTACION POR VIA AEREA, AEROPUERTO INTERNACIONAL BENITO JUAREZ DE LA CIUDAD DE MEXICO.	47	1		Interior
				CENTRO POSTAL MECANIZADO, POR VIA POSTAL Y POR TRAFICO AEREO, AEROPUERTO INTERNACIONAL BENITO JUAREZ DE LA CIUDAD DE MEXICO.	47	2		
Guanajuato	**GUANAJUATO** **SILAO**	**84**	**0**	CELAYA, CELAYA, GUANAJUATO.	84	1		Interior
				AEROPUERTO INTERNACIONAL DE GUANAJUATO, SILAO, GUANAJUATO.	84	2		
Guerrero	**ACAPULCO**	**01**	**0**	AEROPUERTO INTERNACIONAL GENERAL JUAN N. ALVAREZ, ACAPULCO, GUERRERO.				Marítima
Jalisco	**GUADALAJARA** **TLACOMULCO DE ZUÑIGA**	**48**	**0**	PUERTO VALLARTA, PUERTO VALLARTA, JALISCO.	48	1		Interior
				TERMINAL INTERMODAL FERROVIARIA, GUADALAJARA, JALISCO.	48	4		
México	**TOLUCA**	**65**	**0**					Interior
Michoacán	**LAZARO CARDENAS**	**51**	**0**	AEROPUERTO INTERNACIONAL IXTAPA-ZIHUATANEJO, ZIHUATANEJO DE AZUETA, GUERRERO.	51	1		Marítima
Nuevo León	**MONTERREY**	**52**	**0**	AEROPUERTO INTERNACIONAL GENERAL MARIANO ESCOBEDO, APODACA, NUEVO LEON.	52	1		Interior
				TERMINAL FERROVIARIA DE TRANSPORTE FERROVIARIO MEXICANO, SALINAS VICTORIA, NUEVO LEON.	52	3		
	COLOMBIA	**80**	**0**				**Garita Camarón** ubicada en el kilómetro 55 de la carretera estatal número 1, en el tramo Nuevo Laredo-Ciudad Anáhuac, Municipio de Anáhuac, Estado de Nuevo León	Fronteriza
Oaxaca	**SALINA CRUZ**	**31**	**0**	AEROPUERTO INTERNACIONAL DE OAXACA, SANTA CRUZ XOXOCOTLAN, OAXACA.	31			Marítima
Puebla	**PUEBLA**	**75**	**0**	CUERNAVACA, JIUTEPEC, MORELOS.	75	1		Interior
				TLAXCALA, ATLANGATEPEC, TLAXCALA.	75	2		
				AEROPUERTO INTERNACIONAL HERMANOS SERDAN, HUEJOTZINGO, PUEBLA	75	4		
				LA CELULA, ORIENTAL, PUEBLA	75			
Querétaro	**QUERETARO**	**64**	**0**	AEROPUERTO INTERCONTINENTAL DE QUERETARO, MARQUES Y COLON, QUERETARO.	64	6		Interior
				TIZAYUCA, TIZAYUCA, HIDALGO.	64			
				MORELIA, MORELIA, MICHOACAN.	64			

Quintana Roo	**SUBTENIENTE LOPEZ**	**05**	**0**				**Garita Caobas** ubicada en el kilómetro 80 de la carretera federal número 186, en el tramo Chetumal-Escárcega, Municipio Othón Pompeyo Blanco, Estado de Quintana Roo. **Garita Dziuché** ubicada en el kilómetro 42 de la carretera federal número 184, en el tramo Polyuc–Muna, Municipio José María Morelos, Estado de Quintana Roo	Fronteriza
	CANCUN	**53**	**0**	AEROPUERTO INTERNACIONAL DE COZUMEL, COZUMEL, QUINTANA ROO.	53	2	**Garita Nuevo Xcan** ubicada en el kilómetro 90 de la carretera federal número 180, en el tramo autopista Cancún-Valladolid, Municipio de Chemax, Estado de Quintana Roo. **Garita Tepich** ubicada en el kilómetro 50 de la carretera federal número 295, en el tramo Valladolid-Felipe Carrillo Puerto, Municipio de Carrillo	Marítima
				PUERTO MORELOS, BENITO JUAREZ, QUINTANA ROO.	53	3		
Sinaloa	**MAZATLAN**	**18**	**0**	TOPOLOBAMPO, AHOME, SINALOA.	18	3		Marítima
				AEROPUERTO INTERNACIONAL DE CULIACAN, CULIACAN, SINALOA.	18	4		
Sonora	**AGUA PRIETA**	**02**	**0**				**Garita Cabullona** ubicada en el kilómetro 28.5 de la carretera federal número 17 en el tramo Agua Prieta-Nacozari, Municipio de Agua Prieta, Estado de Sonora	Fronteriza
	GUAYMAS	**12**	**0**	AEROPUERTO INTERNACIONAL GENERAL IGNACIO PESQUEIRA GARCIA, HERMOSILLO, SONORA.	12	1		Marítima
	NACO	**22**	**0**				**Garita San Antonio** ubicada en el kilómetro 117.5 de la carretera federal número 2, en el tramo Imuris-Cananea, Municipio de Imuris, Estado de Sonora. **Garita Mututicachi** ubicada en el kilómetro 163.5 de la carretera interestatal 89, en el tramo Arizpe- Cananea, Municipio de Bacoachi, Estado de Sonora.	Fronteriza
	NOGALES	**23**	**0**	SASABE, SARIC, SONORA.	23	1	**Garita Agua Zarca** ubicada en el kilómetro 21 de la carretera federal número 15, en el tramo Nogales-Imuris, Municipio de Nogales, Estado de Sonora.	Fronteriza
	SAN LUIS RIO COLORADO	**33**	**0**					Fronteriza
	SONOYTA	**50**	**0**	SAN EMETERIO, GENERAL PLUTARCO ELIAS CALLES, SONORA.	50	1	**Garita San Emeterio** ubicada en el kilómetro 27 de la carretera federal número 2, en el tramo Sonoyta-Caborca, en los límites del Municipio Gral. Plutarco Elías Calles y Caborca, Estado de Sonora. **Garita Almejas** ubicada en el kilómetro 42 de la carretera estatal número 37, en el tramo Peñasco-Caborca, Municipio de Puerto Peñasco, Estado de Sonora.	Fronteriza
				SONORA, PITIQUITO, SONORA.	50			
Tabasco	**DOS BOCAS PARAISO**	**83**	**0**	AEROPUERTO INTERNACIONAL C.P.A. CARLOS ROVIROSA PEREZ, VILLAHERMOSA, TABASCO.	83	1	**Garita El Ceibo** ubicada en el kilómetro 56 de la carretera federal Tenosique El Ceibo, Ejido Sueños de Oro, Municipio de Tenosique, Tabasco	Marítima
				FRONTERA, CENTLA, TABASCO.	83	2		

Tamaulipas	**MATAMOROS**	**17**	**0**	LUCIO BLANCO-LOS INDIOS, MATAMOROS, TAMAULIPAS.	17	1	**Garita de las Yescas** ubicada en el kilómetro 59 de la carretera Matamoros-Ciudad Victoria, Municipio de Valle Hermoso, Estado de Tamaulipas.	Fronteriza
				PUERTO EL MEZQUITAL, MATAMOROS, TAMAULIPAS.	17			
				AEROPUERTO INTERNACIONAL GENERAL SERVANDO CANALES, MATAMOROS, TAMAULIPAS.	17			
	NUEVO LAREDO	**24**	**0**	ESTACION SANCHEZ, NUEVO LAREDO, TAMAULIPAS	24		**Garita kilómetro 26** ubicada en el kilómetro 26 de la carretera federal número 85, en el tramo Nuevo Laredo-Monterrey, Municipio de Nuevo Laredo, Estado de Tamaulipas	Fronteriza
	CIUDAD REYNOSA	**30**	**0**	LAS FLORES, RIO BRAVO, TAMAULIPAS.	30	2	**Garita kilómetro 30** ubicada en el kilómetro 181+150 de la carretera federal número 40, Matamoros-Mazatlán, Municipio de Río Bravo, Estado de Nuevo León **Garita kilómetro 26** ubicada en el kilómetro 95+500 de la carretera federal número 97, en el tramo Tamauli-Hurracas, Municipio de Tamauli, Estado de Tamaulipas. **Garita Anzaldúas** ubicada en el Puente Internacional Anzaldúas, ubicado en el Libramiento Sur entronque desnivel Km. 6+420, Avenida La Florida, Parque Industrial Villa Florida, Ciudad Reynosa, Tamaulipas.	Fronteriza
				AEROPUERTO INTERNACIONAL GENERAL. LUCIO BLANCO, CIUDAD REYNOSA, TAMAULIPAS.	30	4		
	CIUDAD MIGUEL ALEMAN	**34**	**0**	GUERRERO, GUERRERO, TAMAULIPAS.	34	2	**Garita Ciudad Mier** ubicada en el kilómetro 14 de la carretera federal número 54, en el tramo Ciudad Mier-Monterrey, Municipio de Ciudad Mier, Estado de Tamaulipas **Garita Parás** ubicada en el kilómetro 20 del camino nacional 30, en el tramo Nueva Ciudad Guerrero-Parás, Municipio de Ciudad Mier, Estado de Tamaulipas. **Garita Arcabuz** ubicada en el kilómetro 50 de la carretera estatal Miguel Alemán-Los Almada, Municipio de Miguel Alemán, Estado de Tamaulipas.	Fronteriza
	TAMPICO	**38**	**0**					Marítima
	ALTAMIRA	**81**	**0**	AEROPUERTO INTERNACIONAL GENERAL PEDRO JOSE MENDEZ, VICTORIA, TAMAULIPAS.	81			Marítima
	CIUDAD CAMARGO	**82**	**0**				**Garita kilómetro 35** "Batalla de Santa Tamaulipa" ubicada en el kilómetro 35 de la carretera estatal s/n, en el tramo Camargo-Peña Blanca, Municipio de Ciudad Camargo, Estado de Tamaulipas **Garita El Vado** ubicado en el cruce internacional en la Ciudad Gustavo Díaz Ordaz, Municipio Gustavo Díaz Ordaz, Estado de Tamaulipas.	Fronteriza
Veracruz	**COATZACOALCOS**	**08**	**0**	ISLA PAJARITOS, COATZACOALCOS, VERACRUZ.	08			Marítima
	TUXPAN	**42**	**0**					Marítima
	VERACRUZ	**43**	**0**	AEROPUERTO INTERNACIONAL GENERAL HERIBERTO JARA CORONA, VERACRUZ, VERACRUZ.	43	2		Marítima
Yucatán	**PROGRESO**	**28**	**0**	AEROPUERTO INTERNACIONAL LIC. MANUEL CRESCENCIO REJON, MERIDA, YUCATAN.	28	2		Marítima

ANEXO 2

Estructura del Manual de Operación Aduanera

Unidad	Título	Normas
Primera	**Trámites, registro y control de usuarios que actúan ante la aduana** A. Buzón de trámites ante la aduana B. Usuarios legitimados para actuar en las aduanas C. Control y registro de prestadores de servicios	**101**
Segunda	**Actuaciones previas al despacho de mercancía** A. Transmisión electrónica de datos B. Depósito ante la aduana C. Abandono de mercancía D. Prevalidación y validación de pedimentos E. Justificación de pedimentos F. Causación, determinación y pago de contribuciones y aprovechamientos G. Rectificación de pedimentos previa al despacho H. Desistimientos I. Junta técnica consultiva de clasificación arancelaria previa al despacho de mercancía J. Registro para la toma de muestras de mercancía que requiera instalaciones o equipos especiales K. Consultas sobre clasificación arancelaria L. Compensaciones	**198**
Tercera	**Despacho aduanero** A. Despacho aduanero a la importación B. Despacho aduanero a la exportación C. Despacho aduanero para pasajeros D. Despacho aduanero en importación temporal E. Empresas certificadas F. Despacho aduanero de mercancía transportada por empresas de mensajería y paquetería internacional G. Procedimiento para efectuar la introducción de mercancía al resto del territorio nacional, a través de empresas de mensajería y paquetería ubicadas en la franja o región fronteriza H. Despacho aduanero de pequeñas importaciones y exportaciones I. Despacho aduanero por vía postal J. Donaciones K. Menajes de casa L. Importación definitiva de muestras y muestrarios M. Procedimiento para la internación de tejido humano (córneas)	**626**
Cuarta	**Tránsito y depósito fiscal de mercancía** A. Tránsito interno B. Tránsito internacional C. Depósito fiscal D. Depósito fiscal para tiendas libres de impuestos (duty free) E. Depósito fiscal para la industria automotriz terminal o manufacturera de vehículos de autotransporte	**199**

Unidad	Título	Normas
	F. Recinto Fiscalizado Estratégico	
Quinta	**Reconocimiento aduanero** A. Normas generales B. Revisión documental y registros en SAAI C. Revisión física D. Toma de muestras E. Calificación y solventación de incidencias	**50**
Sexta	**Segundo reconocimiento** A. Segundo reconocimiento B. Toma de muestras C. Elaboración del dictamen D. Dictamen en apoyo a la verificación de mercancía de procedencia extranjera en transporte	**54**
Séptima	**Inspección y vigilancia permanente** A. Inspección y vigilancia permanente B. Detección de Incidencias en Recinto Fiscal C. Detección de irregularidades durante la inspección y vigilancia en el manejo, transporte o tenencia de las mercancías en los recintos fiscales y fiscalizados	**57**
Octava	**Procedimientos legales** A. Procedimiento administrativo sin causal de embargo precautorio B. Procedimiento administrativo en materia aduanera (PAMA) C. Retención de mercancía y medios de transporte D. Envío de resoluciones para su notificación, control y cobro E. Junta técnica consultiva de clasificación arancelaria (correctiva) F. Detención de personas para ponerlas a disposición de la autoridad competente G. Atención de Recursos de Revocación, Demandas de Nulidad y Amparos H. Cumplimentación de Resoluciones y Sentencias I. Notificaciones	**181**
	Total	**1466**

ANEXO 3

Confronta de modificaciones al Anexo 14 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010 mediante el cual desparece el Segundo Reconocimiento

NÚM.	ADUANA	ADUANAS EN LAS QUE SE ACTIVARÁ EL MSA POR SEGUNDA OCASIÓN ANEXO 14 RCGMCE 2010 (DOF 01 JULIO 2010)	ADUANAS EN LAS QUE SE ACTIVARÁ UNA SOLA VEZ EL MSA ANEXO 14 RCGMCE 2010 (1a RESOLUCIÓN DE MODIFICACIONES DOF 03/12/2010)	ADUANAS EN LAS QUE SE ACTIVARÁ UNA SOLA VEZ EL MSA ANEXO 14 RCGMCE 2010 (2a RESOLUCIÓN DE MODIFICACIONES DOF 24/12/2010)
1	ACAPULCO		√	√
2	AGUA PRIETA	√		√
3	AGUASCALIENTES			√
4	AICM	√	√	√
5	ALTAMIRA	√		√
6	CANCUN			√
7	CHIHUAHUA		√	√
8	CIUDAD ACUÑA	√	√	√
9	CIUDAD CAMARGO	√	√	√
10	CIUDAD DEL CARMEN		√	√
11	CIUDAD HIDALGO	√	√	√
12	CIUDAD JUAREZ	√	√	√
13	CIUDAD MIGUEL ALEMAN	√	√	√
14	CIUDAD REYNOSA	√		√
15	COATZACOALCOS			√
16	COLOMBIA	√	√	√
17	DOS BOCAS		√	√
18	ENSENADA	√	√	√
19	GUADALAJARA	√		√
20	GUANAJUATO		√	√
21	GUAYMAS		√	√
22	LA PAZ		√	√
23	LAZARO CARDENAS	√	√	√
24	MANZANILLO	√	√	√
25	MATAMOROS	√		√
26	MAZATLAN		√	√
27	MEXICALI	√		√
28	MEXICO	√		√
29	MONTERREY	√	√	√
30	NACO	√		√
31	NOGALES	√	√	√
32	NUEVO LAREDO	√	√	√
33	OJINAGA	√	√	√
34	PIEDRAS NEGRAS	√	√	√
35	PROGRESO	√	√	√
36	PUEBLA		√	√
37	PUERTO PALOMAS	√		√
38	QUERETARO			√
39	SALINA CRUZ		√	√
40	SAN LUIS RIO COLORADO	√	√	√
41	SONOYTA	√		√
42	SUBTENIENTE LOPEZ		√	√
43	TAMPICO		√	√
44	TECATE	√	√	√
45	TIJUANA	√		√
46	TOLUCA	√	√	√
47	TORREÓN		√	√
48	TUXPAN			√
49	VERACRUZ	√	√	√
	Total:	**31**	**33**	**49**

ANEXO 4
Instrumentos emitidos por las áreas centrales de la Administración General de Aduanas en ejercicio de su potestad normativa durante el período 2004-2010.

Núm.	Oficio	Fecha	Contenido	Fuente	Tipo	Comentario
1	800-02-03-00-00-2010	24/12/2010	Criterio sobre la aplicación del artículo 152 de la Ley Aduanera derivado de órdenes de Verificación de Mercancías de Procedencia Extranjera en Transporte.	http://www.claa.org.mx/cir_pdf/2010/CirClaa15710.pdf http://www.claa.org.mx/cir_pdf/2010/AnexoCirClaa15710.pdf	Interpretación	Refiere que la retención del pedimento se hará por el ***tiempo estrictamente indispensable*** para obtener la información contenida en el mismo; el uso de conceptos jurídicamente indeterminados deriva en la aplicación discrecional de la norma.
2	800-02-03-00-00-2010-010878	23/09/2010	Criterio sobre el pago del impuesto al valor agregado tratándose de la regularización de mercancías al amparo de la Regla 2.5.2 de las de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010.	http://www.claa.org.mx/cir_pdf/2010/CirClaa11910.pdf http://www.claa.org.mx/cir_pdf/2010/AnexoCirClaa11910.pdf	Interpretación	Interpretación de Regla de Carácter General porque su redacción no es clara tratándose del momento en el que se deberá realizar el pago del Impuesto al Valor Agregado.
3	800-00-00-00-00-2010-1097	06/07/2010	Medidas para agilizar el despacho aduanero de mercancías por las declaratorias de desastre natural en municipios de los Estados de Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.	http://www.claa.org.mx/cir_pdf/2010/CirClaa08310.pdf http://www.claa.org.mx/cir_pdf/2010/AnexoCirClaa08310.pdf	Medidas de contingencia	Procedimiento especial por contingencia**.**
4	800-02-03-00-00-2009-013584	18/12/2009	Criterio sobre la aplicación de preferencia arancelaria tratándose de consolidación de mercancías al amparo del TLCUE.	http://www.claa.org.mx/cir_pdf/2010/CirClaa00410.pdf http://www.claa.org.mx/cir_pdf/2010/AnexoCirClaa00410.pdf	Interpretación	Interpretación del Apartado B de la Regla 2.3.1 de la Resolución en Materia Aduanera de la Decisión 2/2000 del Consejo Conjunto del Acuerdo Interino sobre Comercio y Cuestiones relacionadas con el Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea.

Núm.	Oficio	Fecha	Contenido	Fuente	Tipo	Comentario
5	800-02-03-00-00-2009-10235	24/09/2009	Criterio sobre los certificados de origen electrónicos de Colombia.	http://www.claa.org.mx/cir_pdf/2009/CirClaa14409.pdf http://www.claa.org.mx/cir_pdf/2009/AnexoCirClaa14409.pdf	Interpretación	Criterio para dar cumplimiento al artículo 162, fracción VII, inciso d) de la Ley Aduanera, relacionada con la obligación del Agente Aduanal de conservar documentos que comprueben el origen y procedencia de las mercancías en virtud de la eliminación del certificado de origen en papel en Colombia.
6	800-00-00-00-00-2009-482	30/04/2009	Medidas implementadas para el despacho aduanero en las aduanas durante la contingencia sanitaria.	http://www.claa.org.mx/cir_pdf/2009/CirClaa06709.pdf http://www.claa.org.mx/cir_pdf/2009/AnexoCirClaa06709.pdf	Medidas de contingencia	Procedimiento para la importación de mercancías previstas en la fracción VI (equipo médico, agentes de diagnóstico, material quirúrgico y de curación y productos higiénicos, así como todo tipo de mercancías, objetos, bienes y servicios que resulten necesarios para hacer frente a la contingencia) del artículo segundo del Decreto por el que se ordenan diversas acciones en materia de salubridad general, para prevenir, controlar y combatir la existencia y transmisión del virus de influenza estacional epidémica publicado el 25 de abril de 2009 en el Diario Oficial de la Federación.
7	800-02-04-00-00-2009-249	13/01/2009	Criterio sobre el abastecimiento de combustible para la navegación	http://www.claa.org.mx/cir_pdf/2009/CirClaa01409.pdf	Procedimiento	Procedimiento para el abastecimiento de combustible y disposiciones aplicables.
8	800-01-00-00-00-2008-	14/09/2008	Criterio para las Aduanas sobre la importación de muestras de juguetes (opción de marcado	http://www.claa.org.mx/cir_pdf/2008/CirClaa10708.pdf	Interpretación	Instruye a las Aduanas para que se marquen juguetes de tal forma que pueda ser utilizado

Núm.	Oficio	Fecha	Contenido	Fuente	Tipo	Comentario
	00054		Regla 4.2)			para su exhibición sin que afecte la imagen del producto; y no se proceda como única opción romper o perforar las mercancías.
9	800-02-00-00-00-2008-00475	11/04/2008	Lineamientos que deberán observar las Aduanas para la aplicación del Decreto por el que se otorgan facilidades administrativas en materia aduanera y de comercio exterior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2008.	http://www.claa.org.mx/cir_pdf/2008/CirClaa03408.pdf http://www.claa.org.mx/cir_pdf/2008/AnexoCirClaa03408.pdf	Lineamientos de operación	Lineamientos de operación para aplicar Decreto de facilidades administrativas en materia aduanera y de comercio exterior.
10	800-02-00-00-00-2008-001530	13/02/2008	Criterio de interpretación de las operaciones que se realizan al amparo del artículo 55 del Reglamento de la Ley Aduanera (subdivisión de operaciones).	http://www.claa.org.mx/cir_pdf/2008/CirClaa01608.pdf http://www.claa.org.mx/cir_pdf/2008/AnexoCirClaa01608.pdf	Interpretación	Autoriza procedimiento especial para cumplir con el artículo 6 del Acuerdo que identifica las fracciones arancelarias de la Tarifa en las que se clasifican las mercancías sujetas a Normas Oficiales Mexicanas (Anexo 2.4.1 del Acuerdo de Economía publicado en el DOF el 06/07/07).
11	326-SAT-A38-00005770	02/10/2007	Procedimiento para la conducción de mercancías entre el recinto fiscalizado y las salas internacionales en la Aduana de Cancún.	http://www.claa.org.mx/cir_pdf/CirClaa18407.pdf http://www.claa.org.mx/cir_pdf/AnexoCirClaa18407.pdf	Procedimiento	Establece requisitos para llevar a cabo dicho procedimiento.
12	326-SAT-I-36999	22/08/2007	Criterio de aplicación de la Regla 8ª tratándose de transferencia entre empresas IMMEX (su relación con las Reglas 3.3.6, 3.3.7, 3.3.8 y 3.3.9 de las de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2007).	http://www.claa.org.mx/cir_pdf/CirClaa16707.pdf http://www.claa.org.mx/cir_pdf/AnexoCirClaa16707.pdf	Interpretación	Criterio de interpretación de la Regla 8ª y su aplicación con las Reglas 3.3.6, 3.3.7, 3.3.8 y 3.3.9 de las de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2007.

Núm.	Oficio	Fecha	Contenido	Fuente	Tipo	Comentario
13	326-SAT-I-31647	01/06/2007	Lineamientos para expedición de gafetes 2007 dirigidos a los Administradores de las Aduanas.	http://www.claa.org.mx/cir_pdf/CirClaa10407.pdf http://www.claa.org.mx/cir_pdf/AnexoCirc104I.pdf	Lineamientos	Procedimiento para cumplir obligación de portar gafetes de identificación prevista en la regla 2.13.3 de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2006 y 17 de la Ley Aduanera.
14	326-SAT-I-31195	23/05/2007	Registro Único de Transmigrantes previsto en la Regla 2.7.7, numeral 1 de las de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2007.	http://www.claa.org.mx/cir_pdf/CirClaa09407.pdf	Lineamientos	Refiere inicio de vigencia de dicho registro, sin que el mismo se prevea en la Ley Aduanera o su Reglamento (incluye fotografía y huella digital).
15	326-SAT-I-30053	04/05/2007	Criterio sobre el uso de identificador "TL" y sus complementos (preferencias arancelarias).	http://www.claa.org.mx/cir_pdf/CirClaa09307.pdf	Lineamientos	Manejo de identificador para aplicar arancel de preferencia previsto en Tratados de Libre Comercio.
16	326SAT-I-29549,	25/04/2007	Aclaración al Procedimiento para la habilitar de servicios extraordinarios en las aduanas (previsto en la Norma Décima del Apartado A de la Tercera Unidad del Manual de Operación Aduanera).	http://www.claa.org.mx/cir_pdf/CirClaa08507.pdf http://www.claa.org.mx/cir_pdf/AnexoCirClaa08507.pdf	Procedimiento	Opera sin haberse modificado el Manual de Operación Aduanera, se da a conocer mediante circular para posteriormente incluirse. Beneficios para aquellas empresas que requieran estos servicios de manera recurrente.
17	326-SATI-24142	28/03/2007	Modificaciones al Manual de Operación Aduanera.	http://www.claa.org.mx/cir_pdf/CirClaa07907.pdf http://www.claa.org.mx/cir_pdf/AnexoICir079.pdf http://www.claa.org.mx/cir_pdf/AnexoIICir079.pdf	Procedimiento	
18	326-SAT-I-59146	05/10/2006	Lineamientos para el rechazo de certificados de circulación EUR.1 por "razones técnicas"	http://www.claa.org.mx/cir_pdf/CirClaa04307.pdf	Lineamientos	
19	326-SATI-73316	06/12/2006	Características específicas que debe revisar la autoridad aduanera en certificados fitozoosanitarios.	http://www.claa.org.mx/cir_pdf/CirClaa04207.pdf	Lineamientos	

Núm.	Oficio	Fecha	Contenido	Fuente	Tipo	Comentario
20	326-SAT-I-44616	17/07/2006	Criterio para el cumplimiento de la regulación y restricción no arancelaria del *Aviso Sanitario de importación.*	http://www.claa.org.mx/cir_pdf/CirClaa03807.pdf	Procedimiento	Criterio de la circular difiere del previsto en el Manual de Operación Aduanera (Tercera Unidad, Despacho Aduanero), Apartado A (Despacho Aduanero a la Importación), numeral 1 (Disposiciones Generales), Norma TERCERA. El Manual prevé que se debe *anexar al pedimento copia fotostática de su anverso y reverso* quedando el original a disposición de la autoridad sólo para cotejo en caso de reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento, y la circular que *debe anexarse en original al pedimento, cuando* ampare mercancía importada por varios pedimentos, deberá anexarse copia simple en los subsecuentes indicando en su campo de observaciones donde se encuentra el original. La modificación al Manual es posterior a la emisión del oficio. Solicitan se valide criterio vigente.
21	326-SAT-5384	10/01/2007	Envío del Manual de Operación Aduanera actualizado a diciembre de 2006.	http://www.claa.org.mx/cir_pdf/CirClaa01807.pdf	Lineamientos Procedimientos	Dado a conocer a los agremiados de la Confederación Latinoamericana de Agentes Aduanales.
22	326-SAT-I-76924	15/12/2006	Prórroga de vigencia de diversas reglas relacionadas con transferencia de mercancías.	http://www.claa.org.mx/cir_pdf/CirClaa00307.pdf http://www.claa.org.mx/cir_pdf/CirClaa00307a.pdf	Prórroga entrada en vigor Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior	La regla entró en vigor pero no se aplicó, posteriormente se solicitó su prórroga. Lo cuestionable es que resulta obligatorio o aplicable para algunos y para otros no;

Núm.	Oficio	Fecha	Contenido	Fuente	Tipo	Comentario
						además, de que es evidente que las modificaciones incorporadas a las Reglas no resultan operables en la práctica y se tiene que solicitar prórroga.
23	326-SAT-I-67534	01/11/2006	Prórroga para entrada en vigor de Regla 3.6.17 primer párrafo sobre la restricción del régimen de depósito fiscal tratándose de madera contrachapada.	http://www.claa.org.mx/cir_pdf/CirClaa17906.pdf	Prórroga entrada en vigor Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior	La regla entró en vigor el 15 de agosto de 2006 (1ª Resolución de modificaciones a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2006), pero la autoridad solicitó su prórroga para el publicada el 31 de marzo de 2007. Solicitud de prórroga dada la inoperabiliad del contenido de las reglas.
24	CircClaa16706	16/10/2006	Criterio sobre improcedencia de multa cuando el campo 4 del pedimento (Expo) consigne una fecha anterior a la de presentación de las mercancías.	http://www.claa.org.mx/circ_no2006.php	Interpretación	Inexacta aplicación de sanciones por parte de las Aduanas, no se actualiza la infracción prevista por el artículo 185, fracción II de la Ley Aduanera (datos inexactos), cuando en el campo 4 del pedimento se consigna la fecha de pago y no la de presentación de las mercancías ante el mecanismo de de selección automatizado, en aquellos casos en que el contribuyente ejerce la opción establecida en el artículo 83, tercer párrafo de la Ley Aduanera, siempre y cuando las mercancías se presenten ante la aduana y se active el referido mecanismo dentro de los tres días siguientes a la fecha de pago o de 20 días si

Núm.	Oficio	Fecha	Contenido	Fuente	Tipo	Comentario
						se efectúa por ferrocarril.
25	326-SAT-I- 58432	20/09/2006	Autoriza procedimiento distinto al previsto en la Regla 2.6.8, apartado B de las de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2006, relativa al despacho de mercancía que se presenta en dos remolques transportados por un sólo tractocamión utilizando Partes II.	http://www.claa.org.mx/circ_no2006.php	Modificación de procedimiento previsto en Regla	Se otorga beneficio a usuarios antes de modificación a dicha Regla, dados los problemas de operación y logística (se permite que el pedimento Parte II ampare dos remolques o semirremolques y no sólo uno como lo establece la Regla).
26	CirClaa14006	14/09/2006	Autoridad ratifica procedimiento para el rechazo de certificados EUR-1 (TLCUE) por razones técnicas.	http://www.claa.org.mx/circ_no2006.php	Lineamiento operación	Aduana lo determina a través de su revisión posteriormente se emiten criterios
27	326-SAT-I-44616	17/07/2006	Criterio para el cumplir con la obligación de presentar el original del Aviso Sanitario con el pedimento de importación.	http://www.claa.org.mx/cir_pdf/circlaa13006.pdf	Interpretación	Ni el *Acuerdo que establece la clasificación y codificación de mercancías y productos cuya importación, exportación, internación o salida está sujeta a regulación sanitaria por parte de la Secretaría de Salud,* ni el artículo 36, fracción I inciso c) de la Ley Aduanera, señalan que se presenten en copia simple.
28	326-SAT-I-44312	12/07/2006	Integrantes para la conformación de Juntas Técnicas a que se refiere la Regla de Carácter General en Materia de Comercio Exterior 2.12.19	http://www.claa.org.mx/cir_pdf/circlaa12906.pdf	Lineamientos	Se reitera criterio a las Aduanas. La regla refiere que se llevarán a cabo conforme a los Lineamientos emitidos por la Administración Central de Operación Aduanera de la AGA. La regla reconoce otro tipo de normas aplicables pero con carácter interno.

Núm.	Oficio	Fecha	Contenido	Fuente	Tipo	Comentario
29	326-SAT-I-44363	12/07/2006	Criterio para la notificación y entrega del acta de PAMA conforme a los artículos 150 y 151 de la Ley Aduanera.	http://www.claa.org.mx/cir_pdf/circlaa12806.pdf	Lineamientos	Se reiteran criterios a las Aduanas.
30	326-SAT-I-41334	03/07/2006	Criterio para el llenado del pedimento tratándose de la aplicación de preferencia arancelaria al amparo del TLCUE.	http://www.claa.org.mx/cir_pdf/circlaa12706.pdf	Interpretación	Especifica claves a emplear a efecto de que no se actualice la infracción prevista en el artículo 184, Fracción III de la Ley Aduanera (datos inexactos). El anexo 22 de las Reglas indica esta situación, sin embargo al no ser claras se requiere Las reglas.
31	326-SAT-I-40987	27/06/2006	Criterio para la aplicación del beneficio previsto en la Regla 2.12.2, apartado C, numeral 2, relativo a datos inexactos u omitidos en los documentos que comprueben el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias a la importación.	http://www.claa.org.mx/cir_pdf/circlaa12506.pdf	Interpretación	Beneficio aún cuando el error u omisión sea imputable al contribuyente y no a la autoridad.
32	326-SAT-I-41388	04/07/2006	Criterio para retornar al extranjero mercancía importada definitivamente para sustituirla por defectos o características distintas a las pactadas en términos del artículo 97 de la Ley Aduanera.	http://www.claa.org.mx/cir_pdf/circlaa12106.pdf	Beneficio	Podrá efectuarse el retorno sin requerir autorización previa de la autoridad previo cumplimiento de requisitos.
33	Cir_Claa_043.06	26/04/2006	Criterio sobre la aplicación del procedimiento previsto en la Regla 2.6.23, primer párrafo, Rubro A, numerales 1, 2 y 3 (regularización de vehículos).	http://www.claa.org.mx/cir_pdf/circlaa04306.pdf	Interpretación	Autoriza procedimiento distinto dados los problemas operativos.
34	326-SAT-I-65835	28/09/2005	Criterio de aplicación de la regla 5.2.6., numeral 1, segundo párrafo (operaciones de enajenación o transferencia de mercancías para que	Circular No.: G-004/2005 de la CAAAREM	Facilitación	Autoriza beneficio de modulación posterior a la indicada en la regla, previo pago de multa por presentación extemporánea. Esta regla, se

Núm.	Oficio	Fecha	Contenido	Fuente	Tipo	Comentario
			proceda la aplicación de la tasa 0% del IVA, se debe presentar el pedimento de retorno o exportación virtual ante el mecanismo de selección automatizado al día siguiente de la presentación, ante dicho mecanismo, del pedimento de importación temporal o de introducción a depósito fiscal).			modificó el 08 de agosto de 2005 en la Primera Resolución de Modificaciones a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2005 y autoriza beneficio a través de circular un mes después.
35	326-SAT-I-55741	15/08/2005	Lineamientos para celebración de Juntas Técnicas Previas.	Circular No.: T-578/2005 de la CAAAREM	Procedimiento	Procedimiento de Juntas Técnicas Previas con fundamento en consultas de clasificación arancelaria (artículo 47 de la Ley Aduanera, 18 y 34 del Código Fiscal de la Federación).
36	326-SAT-I-46049	22/07/2005	Aclara contenido de regla 3.7.17., numeral 4, segundo párrafo (tránsito interno de mercancías transportadas por ferrocarril en contenedores, remolques y semirremolques).	Circular No.: T-471/2005 de la CAAAREM	Facilitación	Prevé cierre de pedimentos de tránsito en forma distinta a la establecida en la regla.
37	326-SAT-I-40911	06/06/2005	Procedimiento para el retorno de envases con producto nacional de exportación amparo de un programa PITEX.	Circular No.: T-401/2005 de la CAAAREM	Procedimiento	Este tipo de operaciones requiere dos pedimentos en una sola operación para su trámite (J2, para el retorno de envases importados temporalmente y un A1 para la exportación de la mercancía de origen nacional).
38	326-SAT-I-69070	04/10/2004	Criterio de aplicación de la Regla 2.6.3, sobre la aplicación de trato Arancelario preferencial tratándose de facturas expedidas por persona distinta del exportador que expidió el certificado de ALADI.	Circular No.: T-798/2004 de la CAAAREM	Criterio de interpretación	Se determina que el trato arancelario preferencial incluye a los Acuerdos Parciales ó Regionales y no sólo a los Acuerdos Comerciales, dado que en las Aduanas no se aplicaba.

Núm.	Oficio	Fecha	Contenido	Fuente	Tipo	Comentario
39	326-SAT-I-68867	17/09/2004	Procedimiento para trasladar mercancías importadas temporalmente a la franja o región fronteriza, a otro local, ubicado en el interior del país y viceversa.	Circular No.: T-703/2004 de la CAAAREM	Procedimiento	No se preveía procedimiento en Reglas de Carácter General en materia de Comercio Exterior.
40	326-SAT-I-64129	07/09/2004	Criterio que establece que mercancías importadas temporalmente al amparo de un programa de PITEX o Maquila podrán ser identificadas individualmente cuando éstas sean retornadas en su mismo estado y no cuando hayan sido incorporadas a un bien final.	Circular No.: T-689/2004 de la CAAAREM	Interpretación	Se estableció dado que en la Aduana se solicitó la identificación individual de mercancía sujeta a transformación.
41	326-SAT-I-63865	20/08/2004	Criterio aplicable tratándose de errores detectados en pedimentos consolidados, infracciones y sanciones cuando se detecten errores en las remesas.	Circular No.: T-696/2004 de la CAAAREM	Interpretación	Solicitud de criterio dado la diferencia de criterios en las aduanas respecto de las infracciones y sanciones aplicables.
42	326-SAT-I-57119	04/08/2004	Criterio aplicable a las operaciones que se efectúen conforme al artículo 122 de la Ley Aduanera (enajenación de mercancías que se encuentren en depósito fiscal en Almacenes Generales de Depósito).	Circular No.: T-611/2004 de la CAAAREM	Interpretación	Solicitud de criterio dado que en la operación las Aduanas no aceptaban la transmisión de certificados de origen o de país de origen a las personas subrogadas aún cuando estas conforme a la ley adquieren dichas obligaciones.
43	326-SAT-I-49174	29/06/2004	Criterio aplicable tratándose de mercancías incluidas en el Anexo 29 (Mercancías sujetas a horario para tramitar su despacho aduanero) presentadas fuera del horario establecido en la regla 2.1.8 de las Reglas de Carácter General	Circular No.: T-483/2004 de la CAAAREM	Interpretación	Se solicitó criterio dado que la aduana aplicaba sanciones que no se configuraban conforme a la Regla 2.1.8 (retenía pedimento y sancionaba por circulación indebida y presentación extemporánea de documento –artículos 180 y

Núm.	Oficio	Fecha	Contenido	Fuente	Tipo	Comentario
			en Materia de Comercio Exterior para 2004.			185, fracción I de la Ley Aduanera-).
44	326-SAT-I-49055	23/06/2004	Beneficios para operaciones de transferencia de mercancías entre empresas PITEX o Maquiladoras.	Circular No.: T-505/2004 de la CAAAREM	Facilitación	Beneficios adicionales a los previstos en las reglas 5.2.6. y 5.2.8., de las de Carácter General en Materia de Comercio Exterior (reconocimiento aduanero documental no físico; no activan por segunda ocasión el mecanismo de selección automatizado; no cumplimiento de NOM's de información comercial).
45	326-SAT-I-38648 326-SAT-I-32535	10/06/2004 22/04/2004	No existe criterio en reglas para diferenciar las operaciones de transferencia de PITEX y Maquila previstas en las Reglas 3.3.8 y 3.3.9 de las consideradas en la regla 3.3.34.	Circular No.: T-462/2004 de la CAAAREM	Adecuación de procedimiento	La autoridad adecuará el Apéndice 8 del Anexo 22 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para incluir un identificador que permita diferenciar las operaciones de transferencia sujetas al pago de DTA de las que no lo están.
46	326-SAT-I-26235	01/04/2004	Criterio para determinar el valor en aduana tratándose de importaciones de vehículos realizadas al amparo de la regla 2.6.14 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2003.	Circular No.: T-369/2004 de la CAAAREM	Interpretación	Ratifica que el valor en aduana, se determinará utilizando el valor que menciona la regla 2.6.14, sin aplicar deducción alguna (diferencia entre regla y libro amarillo para determinar el valor del vehículo).
47	326-SAT-I-26189	30/03/2004	Criterio sobre importaciones temporales de bienes utilizados por residentes en el extranjero al amparo de los artículos 106, fracción II, Inciso a) de la Ley Aduanera, 136 de su reglamento y regla de Carácter General en Materia de	Circular No.: T-282/2004 de la CAAAREM	Interpretación	Improcedente criterio de la aduana adjuntar al pedimento de importación temporal al momento del despacho el contrato de prestación de servicios dado que se exhibe al solicitar la autorización.

Núm.	Oficio	Fecha	Contenido	Fuente	Tipo	Comentario
			Comercio Exterior.3.2.2., numeral 3, inciso 2.			
48	326-SAT-I-13102	27/02/2004	Criterio aplicable tratándose de la regla 2.12.2 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2003 (importación de mercancías idénticas o similares a aquellas por las que deba pagarse una cuota compensatoria provisional o definitiva, amparadas en un certificado de país de origen o constancia de país de origen con errores en su llenado).	Circular No.: T-188/2004 de la CAAAREM	Procedimiento	Da casos de aplicación del artículo 184 de la Ley Aduanera distintos a los previstos en la Regla 2.12.2.
49	326-SAT-I-13044	23/02/2004	Ratifica criterio de interpretación de la Regla de Carácter General en Materia de Comercio Exterior 2.6.14 relacionada con la importación de vehículos Pick-ups por personas morales.	Circular No.: T-143/2004 de la CAAAREM	Interpretación	Autoriza que personas morales puedan llevar a cabo este tipo de operaciones aún cuando la regla no lo prevé.
50	326-SAT-I-12937	16/02/2004	Instruye a los Administradores de Aduanas el procedimiento a seguir en el reconocimiento aduaneros de exportaciones definitivas y retornos de importaciones temporales, tratándose de mercancías no sensibles y en exportaciones resultado del proceso de ensamble por la industria terminal automotriz y de autopartes.	Circular No.: T-115/2004 de la CAAAREM	Procedimiento	Facilitación y que por la naturaleza misma de las mercancías sean de fácil acceso o revisión, se practiquen sin que las mismas se descarguen de los contenedores, semirremolques o del medio en el que se presenten.
51	326-SAT-I-2637	30/01/2004	Prórroga de aplicación de regla 3.3.33 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2003.	Circular No.: T-073/2004 de la CAAAREM	Prórroga entrada en vigor Reglas de Carácter General en Materia de Comercio	La regla debía ser cumplida antes del 31 de enero del 2004, mediante circular se prorroga su entrada en vigor al 29 de

Núm.	Oficio	Fecha	Contenido	Fuente	Tipo	Comentario
					Exterior	febrero de 2004.
52	326-SAT-I-2608	29/01/2004	Criterio aplicable para comprobar la legal exportación de los vehículos denominados pick-ups de Estados Unidos, conforme a las Reglas 2.6.14 y 2.10.12 numeral 6 de las de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2003.	Circular No.: T-108/2004 de la CAAAREM	Interpretación	Además del requisito previsto en el numeral 6 de la regla 2.10.12 pueden considerarse otros elemento para acreditar la legal exportación lo cual deberá verificarse antes del arribo del vehículo al mecanismo de selección automatizada (no lo prevé la regla).

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de internet de la Confederaciones de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana (CAAAREM) y Latinoamericana de Agentes Aduanales (CLAA).

Notas:

1. Se muestran sólo aquéllos instrumentos emitidos por la autoridad aduanera que no contienen la leyenda de documento clasificado como reservado o confidencial de acuerdo con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

ANEXO 5
Instrumentos emitidos por las Aduanas en ejercicio de su potestad normativa durante el período 2004-2011

I. Lineamientos de operación

Aduana	Número	Fecha	Fuente	Objetivo	Ámbito de aplicación	Contenido
Colombia	800-42-00-00-00-2011-001217	15/02/2011	http://www.claa.org.mx/lineamientos/800.pdf	Dar a conocer a los usuarios de la Aduana su funcionamiento, horarios de operación, servicios que otorga, infraestructura y equipo, flujos de la operación, normas y disposiciones relacionadas con las actividades que se desarrollan en la misma, esto con el objetivo de otorgar un servicio de excelencia y calidad a fin de garantizar seguridad a las operaciones de comercio exterior, a sus instalaciones y equipos, a su personal y usuarios, observando la normatividad en la materia y propiciando adicionalmente transparencia en el ejercicio de sus funciones como órgano del servicio público, proveyendo entre otros en los siguientes rubros: • Regular la circulación de personas, vehículos y mercancías dentro del recinto fiscal, recintos fiscalizados y rutas	**Usuarios de la aduana**	1. Disposiciones generales 2. Rutas fiscales 3. Áreas de acceso restringido 4. De la circulación de los vehículos 5. De los peatones 6. Recinto fiscal 7. Recintos fiscalizados 8. Punto de revisión Garita Camarón 9. Uso de gafetes 10. Señalización en las vialidades 11. Velocidad máxima permitida 12. Chalecos de identificación 13. Restricciones de comunicación 14. Horario de la Aduana 15. Activación del Mecanismo de Selección Automatizada 16. Despacho de mercancía con exceso de dimensiones **17. Área de amarillos** (rojos, verdes) 18. Módulos de salida de vehículos de carga en importación 19. Módulos para la inspección de vehículos de carga vacíos 20. Acceso peatonal al patio fiscal en importación 21. Vehículos ligeros (turismo) exportación 22. Cancelación de permisos de importación o internación temporal de vehículos **23. Obligaciones y recomendaciones para agentes y apoderados aduanales, transportistas y**

Aduana	Número	Fecha	Fuente	Objetivo	Ámbito de aplicación	Contenido
				fiscales de la aduana. • Facilitación de trámites relacionados con la operación en la aduana. • Fijar para su observación medidas de seguridad. • **Señalar con claridad las hipótesis relacionadas con las infracciones administrativas y sus sanciones** Dar a conocer las acciones o requisitos que en la materia deberán observar los usuarios a efecto de facilitar y agilizar en forma segura y eficiente la entrada y salida del país de mercancías, vehículos cargados y vacios. Señalar en forma clara las normas generales de operación de los recintos fiscalizados y sus obligaciones; Deja sin efectos los oficios circulares, directrices, boletines, notas, lineamientos y demás documentos de carácter general que se hubieran dictado en torno a la materia regulatoria		**usuarios en general** 24. Servicio extraordinario 25. Operación en fase de contingencia 26. Correo electrónico 27. Empresas maniobristas **28. Infracciones y sanciones** 29. De la Secretaría de la Defensa Nacional 30. Transitorios

Aduana	Número	Fecha	Fuente	Objetivo	Ámbito de aplicación	Contenido
				relacionados con los trámites de importación y exportación de mercancías, de la entrada y salida de personas y de vehículos de carga y ligeros hacia o desde el recinto fiscal, los recintos fiscalizados o del extranjero…		
Toluca*	800-40-00-00-00-2010-09499	01/01/2011	http://www.claa.org.mx/lineamientos/650.pdf	**Normar y regular** las operaciones diarias que se llevan a cabo dentro del recinto fiscal de la Aduana de Toluca…	Empleados de los recintos fiscales y fiscalizados, empresas concesionarias y **usuarios en general de la Aduana.**	3. Recinto fiscal 6. Ruta fiscal 8. Horario 10. Operación de justificaciones 16. Áreas de acceso restringido 17. Procedimiento para la entrada y salida de vehículos 18. Vehículos con proveeduría o de mantenimiento de servicios 20. Vigilancia dentro del perímetro del recinto fiscal y fiscalizado 22. Gafetes 23. Procedimiento de entrada y salida de personas 24. Engomado de ingreso de vehículos 26. Obligaciones de los recintos fiscalizados de conformidad con el artículo 15 de la Ley Aduanera
AICM	800-36-00-02-00-2010-42366	30/12/2010	http://www.claa.org.mx/lineamiento s/470.pdf	**Normar y regular** las operaciones diarias que se llevan a cabo dentro del Recinto Fiscal de la Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y sus Secciones Aduaneras.	Empleados de los recintos fiscalizados, empresas concesionarias y **usuarios en general de la Aduana.**	1. Horario de ventanilla 2. Operación de justificaciones de pedimentos 3. Modulación de operaciones virtuales, regularizaciones, cambio de régimen y pedimentos que no requieren la presentación de mercancía para su despacho 4. Desistimientos electrónicos

Aduana	Número	Fecha	Fuente	Objetivo	Ámbito de aplicación	Contenido
						5. Retornos o desistimientos con clave K1 6. Cuentas aduaneras 7. Avisos de compensación 8. Solicitud de servicio extraordinario 9. Ruta fiscal 10. Uso de gafetes 11. Restricción de comunicación en áreas restringidas 12. Transbordos 13. Visitas especiales a las instalaciones aduaneras 14. Obligaciones de los recintos fiscalizados
Guaymas	800-52-00-01-00-2010-3257	29/12/2010	http://www.claa.org.mx/lineamientos/120.pdf	**Normar y regular** las operaciones diarias que se llevan a cabo dentro el Recinto Fiscal, su Sección Aduanera y Salas de los Aeropuertos Internacionales. Ofrecer **certidumbre jurídica… normar** el acceso a sus instalaciones, así como la entrada, circulación y salida de personas, vehículos, mercancías, y los medios en que se transportan, y con ello, **dar a conocer las posibles infracciones y sanciones** aplicables a su caso.	Empleados de los recintos fiscales, secciones aduaneras, salas internacionales y recintos fiscalizados, empresas concesionarias y **usuarios en general de la Aduana.**	1. Justificación de pedimentos 2. Desistimientos, cuentas aduaneras, avisos de compensación 3. Solicitud de servicios 4. Obligaciones de los Agentes, Apoderados Aduanales y Transportistas 5. Áreas de acceso restringido en el recinto fiscal 6. Manejo de mercancías: carga y descarga 7. Despacho aduanero en la sección aduanera del Aeropuerto de Hermosillo 8. Revisión y control de vuelos comerciales 9. Revisión de llegada de pasajeros en vuelos internacionales privados 10. Revisión de salida de pasajeros en vuelos internacionales privados 11. Consideraciones especiales 12. Gafetes 13. Áreas restringidas 14. Velocidad máxima permitida 15. Transbordos

Aduana	Número	Fecha	Fuente	Objetivo	Ámbito de aplicación	Contenido
						16. Visitas especiales a las instalaciones aduaneras 17. Solicitud de autorización para el ingreso y salida de mercancía del recinto fiscal y fiscalizado 18. Obligaciones de los recintos fiscalizados 19. Otras disposiciones generales a. … **b. Usuarios en general**
Cancún	800-48-00-00-00-2010-4391	27/09/2010	http://www.claa.org.mx/lineamientos/530.pdf	**Regular** el acceso de entrada a la Aduana, la circulación de personas, vehículos y mercancías.	Todas las personas, vehículos o medios de transporte que ingresen al recinto fiscal o fiscalizado que realicen el manejo, almacenaje, custodia, carga, descarga y maniobras de mercancías de comercio exterior así como de cualquier trámite relacionado con el despacho aduanero de las mercancías.	1. Ruta fiscal 2. Transbordo de mercancías 3. Velocidad máxima permitida 4. Despacho de mercancías 5. Recintos fiscalizado 6. Circulación de vehículos 7. Áreas de acceso restringido 8. Ingreso de peatones y uso de gafetes 9. Señalización en vialidades 10. Seguridad e integridad de las instalaciones 11. Vestimenta
Sección Aduanera de Puerto Morelos	800-48-00-00-00-2009-5454	18/11/2009	http://www.claa.org.mx/lineamientos/530.pdf	Ídem	Ídem	1. Ruta fiscal 2. Velocidad máxima permitida 3. Despacho de mercancías 4. Recintos fiscalizados 5. Circulación de vehículos 6. Áreas de acceso restringido 7. Ingreso de peatones y uso de

Aduana	Número	Fecha	Fuente	Objetivo	Ámbito de aplicación	Contenido
						gafetes 8. Señalización de vialidades 9. Vestimenta
La Paz			http://www.claa.org.mx/lineamientos/140.pdf	No se menciona	Usuarios de la Aduana	1. Recintos fiscales 2. Empresas autorizadas para efectuar el despacho en lugar distinto al autorizado 3. Servicios extraordinarios 4. Trámite y uso de gafetes de identificación en recintos fiscales 5. Visitas especiales a las instalaciones aduaneras
Manzanillo	800-30-00-00-00-2009-16757	15/07/2009	http://www.claa.org.mx/lineamientos/160.pdf	Brindar a los empleados de los Recintos fiscales y fiscalizados, empresas concesionarias y usuarios en general, **certidumbre jurídica… normar** el acceso a sus instalaciones, así como la entrada, salida y circulación de personas, vehículos, mercancías y los medios en que se transportan, con la finalidad de **aplicar correctamente las disposiciones que procedan por el incumplimiento de dichas medidas.**	Empleados de los Recintos fiscales y fiscalizados, empresas concesionarias y usuarios en general	1. Son Recintos fiscales 2. Son Recintos fiscalizados 3. Empresas autorizadas para efectuar el despacho por lugar distinto 4. Velocidad máxima permitida 5. Despacho de mercancías con exceso de dimensiones 6. Horario de la Aduana 7. Solicitud de servicio extraordinario 8. Obligaciones de los Agentes Aduanales, Apoderados Aduanales, Transportistas 9. Áreas de acceso restringido en el recinto fiscal 10. Salida de vehículo por el centro táctico vacíos 11. Manejo de mercancías: carga y descarga 12. Uso de gafetes 13. Restricciones de comunicación 14. Transbordos 15. Visitas especiales a las instalaciones aduaneras 16. Presentación de mercancía ante el Módulo de Selección Automatizada fuera del horario establecido 17. Solicitud de autorización para el

Aduana	Número	Fecha	Fuente	Objetivo	Ámbito de aplicación	Contenido
						ingreso o salida de mercancía o para la presentación de algún servicio a favor de los entes ubicados al interior de los recintos fiscalizados 18. Obligaciones de los recintos fiscalizados 19. Otras disposiciones generales a. … **b. Usuarios en general**
Nuevo Laredo	326-SAT-A24-027483	17/10/2007	http://www.claa.org.mx/cir_pdf/AnexoCirClaa20307.pdf	**Regular** el acceso en las instalaciones de la misma, sus unidades administrativas complementarias y la circulación de personas, vehículos y mercancía, **normando la correcta aplicación de las sanciones** y medidas de seguridad que procedan por el incumplimiento de los mismos.	Usuarios de la Aduana	1. Son Recintos fiscales 2. Velocidad máxima permitida 3. Despacho de mercancías con exceso de dimensiones 4. Despacho de mercancías en carga consolidada 5. Horario para modulación de pedimentos y reconocimientos aduaneros durante el despacho aduanero de mercancías; trámites ante la Aduana 6. Obligaciones de Agentes Aduanales, Apoderados Aduanales y Transportistas 7. Áreas de acceso restringido en el recinto fiscal 8. Salida de vehículos por el centro táctico vacíos 9. Manejo de mercancías: carga y descarga 10. Uso de gafetes 11. Señalización en vialidades 12. Restricciones de comunicación 13. Otras disposiciones generales

II. Circulares u oficios normativos

Núm.	Oficio	Fecha	Contenido	Fuente	Tipo	Comentario
1	800-66-00-00-00-2008-006763	07/05/2008	Modificación a los Lineamientos para la revisión de mercancías a la exportación emitidos por la Aduana de Veracruz.	http://www.claa.org.mx/cir_pdf/2008/CirClaa06008.pdf	Procedimiento	Se derogan lineamientos para el "Despacho Aduanero del Pedimento de Exportación" y se sustituye por el de "Ingreso al Sistema de Rayos Gamma de Exportación".
2	800-66-00-00-00-2008-0006394	28/04/2008	Alcance a Lineamientos para la revisión de mercancía a la exportación emitidos por la Aduana de Veracruz	http://www.claa.org.mx/cir_pdf/2008/CirClaa05208.pdf	Procedimiento	Alcance a Lineamientos precisando procedimientos a desarrollar.
3	800-48-00-00-00-2008-00000718	07/03/2008	Lineamientos de seguridad en las instalaciones de la Aduana de Cancún tratándose de mercancías que se sometan a segundo reconocimiento aduanero.	http://www.claa.org.mx/cir_pdf/2008/CirClaa02308.pdf http://www.claa.org.mx/cir_pdf/2008/AnexoCirClaa02308.pdf	Lineamientos de operación	
4	326-SAT-A24	19/06/2007	Aviso de la Aduana de Nuevo Laredo sobre andenes para mercancías refrigeradas o perecederas.	http://www.claa.org.mx/cir_pdf/CirClaa11707.pdf	Lineamientos operación	Para que la Asociación de Agentes Aduanales comunique a clientes y agremiados.
5	326-SAT-A37-III-012196	06/06/2007	Procedimiento previo al despacho aduanero respecto de la importación de productos listados en el "Acuerdo que establece la clasificación y codificación de los productos químicos esenciales cuya importación o exportación está sujeta a la presentación de un aviso previo ante la Secretaría de Salud" en la Aduana de Veracruz.	http://www.claa.org.mx/cir_pdf/CirClaa10707.pdf	Lineamientos	Presentar ante la COFEPRIS, el aviso sanitario original para su cotejo (trámite adicional).
6	326-SAT-	09/05/2007	Normatividad aplicable a	http://www.claa.org.mx/cir_pdf/CirCl	Lineamientos	Requisitos que deben

Núm.	Oficio	Fecha	Contenido	Fuente	Tipo	Comentario
	A44-XVI-13522		usuarios y empresas transportistas de la Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.	aa09007.pdf		cumplirse ante la aduana de manera obligatoria sin mencionar sanción por incumplimiento.
7	326-SAT-A45-I-7005	07/05/2007	Obligación del uso de chalecos del personal (Agentes Aduanales, Dependientes de Apoderado Aduanal, Alijadores y Transportistas) que ingrese a plataformas de reconocimiento en la Aduana de México.	http://www.claa.org.mx/cir_pdf/CirClaa08407.pdf http://www.claa.org.mx/cir_pdf/AnexoCirClaa08407.pdf	Lineamientos de operación	
8	326-SAT-A44-I-011090	16/04/2007	Precisión a Lineamientos para acceso de vehículos a la Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.	http://www.claa.org.mx/cir_pdf/CirClaa06807.pdf	Lineamientos	Divergencias en criterios emitidos el 2 y 16 de abril: 1. En el supuesto de vehículos que ingresen al Recinto Fiscal para cargar mercancía de importación, *sólo se exigirá la presentación del pedimento pagado con el que se ampare la importación de la mercancía*; *el comprobante del pago correspondiente por el servicio de almacenaje del recinto fiscalizado ya no será exigible. Criterio en lineamiento original.* 2. *El ingreso de tractocamiones que remolquen cajas secas, refrigeradas, plataformas o camas bajas será permitido (primero se dijo que no)…*
9	326-SAT-A44-I-009715	02/04/2007	Lineamientos para acceso de vehículos en la Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México	http://www.claa.org.mx/cir_pdf/CirClaa06507.pdf	Lineamientos	
10	326-SAT-A37-III-006857	21/03/2007	Lineamientos para la revisión por rayos gamma de las mercancías de exportación que ingresan al puesto por autotransporte	http://www.claa.org.mx/cir_pdf/CirClaa05407.pdf	Lineamientos operación (Dirigidos a usuarios de la Aduana de Veracruz)	Los vehículos que no pasen a revisión de rayos gamma no podrán ser sometidos al mecanismo de selección automatizada aplicándose la

Núm.	Oficio	Fecha	Contenido	Fuente	Tipo	Comentario
						multa prevista en el artículo 181 de la Ley Aduanera (circulación indebida y uso indebido de funciones dentro del recinto fiscal).
11	326-SAT-A37-III-33416	11/10/2006	Procedimiento para la modulación de pedimentos de exportación en la Aduana de Veracruz.	http://www.claa.org.mx/circ_no2006.php	Procedimiento	
12	326-SAT-A24-028066	22/09/2006	Procedimiento a seguir en nuevas rutas de circulación provisionales en Nuevo Laredo-Monterrey tratándose de vehículos cargados, particulares o autobuses.	http://www.claa.org.mx/circ_no2006.php	Lineamiento operación	
13	326-SAT-A24-2-6220	20/02/2006	Lineamientos aplicables a pedimentos consolidados que se tramiten en la Aduana de Nuevo Laredo (artículo 37 de la Ley Aduanera).	http://www.claa.org.mx/cir_pdf/circlaa01106.pdf	Procedimiento	Aplicación independiente del cumplimiento del marco normativo establecido en la Ley Aduanera, su Reglamento y las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2005.

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de la página de internet de la Confederación Latinoamericana de Agentes Aduanales (CLAA).

Notas:

1. Se muestran sólo aquéllos instrumentos emitidos por la autoridad aduanera que no contienen la leyenda de documento clasificado como reservado o confidencial de acuerdo con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
2. Se muestra el contenido de la fuente *****.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 14ª ed., México, Porrúa, 1999.

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1993

ALBERDI, Juan Bautista, *Bases,* 12ª ed., Buenos Aires, Plus Ultra, 2001.

AQUINO, Santo Tomás de, *Tratado de la Justicia*, 3ª ed., México, Porrúa, 1985.

ATIENZA, Manuel, *El sentido del derecho,* 2ª ed., Barcelona, Ariel, 2003.

BASALDÚA, Ricardo Xavier, "El derecho aduanero y las aduanas frente a la globalización contemporánea", en Fernández Ruíz, Jorge (coord.), *Derecho administrativo. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

BASALDÚA, Xavier Ricardo, *Derecho aduanero,* Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1992.

BASALDÚA, Ricardo Xavier, *Introducción al Derecho Aduanero,* Argentina, Abeledo Perrot, 1988.

BERNAL MEZA, Raúl, *Sistema mundial y Mercosur. Globalización, regionalismo y políticas exteriores*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 2000.

BLANCO FORNIELES, Víctor, *La normatividad administrativa en México. Una visión desde la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación,* México, Fontamara, 2006.

BODINO, Jean, *Los seis libros de la república,* Madrid, España, Tolle, Lege Aguilar, 1973.

BOBBIO, Norberto, *Liberalismo y democracia*, trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, colección breviarios, número 476.

BRACCO, Martha Susana, *Derecho Administrativo Aduanero,* Argentina, Ciudad Argentina, 2002.

BRAVO ARTEAGA, Juan Rafael, *Nociones fundamentales de derecho tributario*, Bogotá, Legis, 2000.

CALZADA PADRÓN, Feliciano, *Derecho Constitucional*, México, Harla, 1990.

CARBONELL, Miguel, *Constitución, reforma, constitucional y fuentes del derecho en México,* México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía (coords.), *Elementos de técnica legislativa,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

CARPIZO, Jorge y MADRAZO, Jorge, *Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1991.

CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, *Derecho aduanero,* 14ª ed., México, Porrúa, 2007.

CASARÍN LEÓN, Manlio Fabio, "Creación de normas infralegales para el control de la administración", en Cisneros, Farías, Germán, Fernández Ruíz, Jorge y López Olvera, Miguel Alejandro (coords.), *Control de la Administración Pública, Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

CASARÍN LEÓN, Manlio Fabio, *La facultad reglamentaria,* México, Porrúa, 2003.

CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo, *Derecho Administrativo I*, 3ª. ed., México, Cárdenas Velasco Editores, 2006.

CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo, "La seguridad pública en el marco administrativo y constitucional", en Fernández Ruíz, Jorge (coord.), *Derecho Administrativo. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005.

CICERÓN, Marco Tulio, *La República,* México, Gernika, 1993.

CENTRO DE ESTUDIOS Y DOCENCIA ECONÓMICAS, *El impacto de la regulación del comercio exterior en la competitividad y el bienestar económico*, http://www.cofemermir.gob.mx/uploadtests/11301.59.59.5.El%20impacto%20de%20la%20regulaci%C3%B3n%20en%20el%20comercio%20exterior.doc.

CORTIÑAS PELÁEZ, León, *Fundamentos de Derecho Económico,* Porrúa, México, 1998.

CORTIÑAS PELÁEZ, León, *et al., Introducción al derecho administrativo I,* 2ª ed., Porrúa, 1994.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Constitución, tribunales y democracia*, México, Themis, 1988.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Las atribuciones no jurisdiccionales Suprema Corte de Justicia,* México, Porrúa, 1992.

DABIN, Jean, *Doctrina general del Estado, Elementos de filosofía política,* México, UNAM, I.I.J., 2003.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Compendio de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2005.

DÍAZ, Elías, "Estado de derecho y legitimidad democrática", en Carbonell, Miguel (coord.), *Estado de derecho. Concepto, fundamento y democratización en América Latina*, México, UNAM-ITAM-Siglo XXI editores, 2002.

FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, *Derecho Administrativo*, México, UNAM, Mc-Graw Hill, 1997.

FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, *Poder Ejecutivo*, México, Porrúa-UNAM, 2008.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado,* México, Porrúa, 2001.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 45ª ed., México, Porrúa, 2006.

GALBRAITH, John Kenneth, *La sociedad opulenta,* Barcelona, Ariel, 3ª. ed., 2004.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ TOMÁS, Ramón, *Curso de Derecho Administrativo,* Vol. 1, Madrid, Civitas, 1998.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Revolución francesa y administración contemporánea,* Madrid, España, Taurus, Ediciones, S.A., 2ª ed., 1986.

GARCÍA MANRIQUE, Ricardo, *El valor de la seguridad jurídica,* México, Fontamara, 2007.

GORDILLO, Agustín, *Tratado de derecho administrativo, Tomo I, parte general*, 9ª ed., México, Porrúa, 2004.

HÄBERLE, Peter, *El Estado constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

HAMILTON, Alexander, *et al., El Federalista. El debate por la unión*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

HIERRO LIBORIO, L., *Estado de derecho. Problemas actuales*, México, Fontamara, 2001.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Enciclopedia jurídica mexicana,* Cd. de México, t. V, 1998.

JINESTA Lobo, Ernesto, "Reglamentos, circulares e instrucciones: Como fuente de Derecho Administrativo en Costa Rica", en Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (edit.), *El acto administrativo como fuente del derecho en Iberoamérica, Actas del VIII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo*, Costa Rica, 2009.

KELSEN, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución,* La justicia constitucional, trad. de Rolando Tamayo y Salmorán, México, UNAM, 2001.

KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado,* trad. Eduardo García Máynez, 2ª ed., UNAM, México, 1995.

LAPORTA, Francisco J., *El imperio de la Ley,* Madrid, Trotta, 2007.

LAL DAS, Bagirath, *La OMC y el sistema multilateral de comercio*. *Pasado, presente y futuro*, trad. de María Laura Mazza, España, Icaria editorial, 2004.

LEVY DABA, Simón, *Globalización económica,* México, ISEF, 2003.

LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, "La facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo. Un estudio histórico", en González Martín Nuria (coord.), *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau, tomo I: Derecho romano. Historia del derecho,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, "La nueva facultad reglamentaria en México. Evaluación y perspectivas a la luz del texto actual de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El Proceso Constituyente Mexicano. A 150 Años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, *Tratado de la facultad reglamentaria,* México, Porrúa, 2007.

LOCKE, John, *Ensayo sobre el gobierno civil,* 3ª ed., México, Nuevo Mar, 1998.

MADRID HURTADO, Miguel de la, "División de poderes y forma de gobierno en la Constitución de Aptzingán", en *Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán*, México, UNAM, 1964.

MALPICA DE LA MADRID, Luis, "*La modernización del sistema jurídico mexicano y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC)"*, en Estudios Jurídicos en Homenaje a Don César Sepúlveda, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.

MEDINA UGALDE, José Antonio, *Notas para una reflexión jurídico-constitucional del cometido Aduanero Mexicano (caso concreto: una adecuación constitucional de las Aduanas interiores y aeroportuarias)*, tesis de Licenciatura, México, E.N.E.P. Acatlán-UNAM, 1995.

MERRYMAN, John Henry, *La tradición jurídica romano-canónica,* 2ª ed., trad. de Carlos Sierra, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

MEZA, Claudio, *"Procesos simples, transparentes y efectivos para el comercio global"*, Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y el Comercio Electrónico, División de Comercio-Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (ONU/CEPE), II Encuentro Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Ventanillas Únicas de Comercio Exterior, Valparaíso, Chile, diciembre, 2010, *http://www.sela.org/DB/ricsela/EDOCS/SRed/2010/03/T023600003969-0-Di_8_Centro_Naciones_Unidas_Facilitacion_Comercio.pdf*.

MOCKLE, Daniel, *Recherches sur les pratiques administratives pararèglementaires*, París, Librairie Générale de Droite et de Jurisprudence, 1984,

MOROTE SARRIÓN, José Vicente, *Las circulares normativas de la Administración pública,* Valencia, Tirant Lo Blanch, 2002.

MURO RUÍZ, Eliseo, *Algunos elementos de técnica legislativa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

NAVA NEGRETE, Alfonso, "Tendencias actuales del derecho administrativo" en Soberanes, José Luis, (comp.), *Tendencias actuales del derecho,* 2ª ed., México, UNAM-Fondo de Cultura Económica, 2001.

NORIEGA, Alfonso, *Lecciones de Amparo*, 6ª ed., México, Porrúa, 2006.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, *Magnitude of counterfeiting and piracy of tangible products: An update,* november 2009, *http://www.oecd.org/dataoecd/57/27/44088872.pdf*.

PÉREZ CARRILLO, Agustín, *La derrotabilidad del derecho,* Biblioteca de ética, México, Fontamara, 2003.

PEÑA FREIRE, Antonio Manuel, *La garantía en el Estado Constitucional de Derecho*, Madrid, Trotta, 1997.

RAMÍREZ GUTIÉRREZ, José Othón, "La aduana y los procesos de integración en el siglo XXI"*,* en Fernández Ruíz, Jorge, *Derecho Administrativo. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados,* México, UNAM, 2005.

RAZ, Joseph, "El estado de derecho y su virtud", trad. Rolando Tamayo y Salmorán, en Carbonell, Miguel (coord.), *Estado de derecho. Concepto, fundamento y democratización en América Latina*, México, UNAM-ITAM-Siglo XXI editores, 2002

RODRÍGUEZ, César (colab.), *La Decisión judicial: el debate Hart-Dworking, estudio preliminar,* Bogotá, Siglo del hombre editores, 1997.

RODRÍGUEZ LOBATO y PAREDES MONTIEL, *El principio de reserva de ley en materia tributaria*, México, Porrúa, 2001.

ROHDE PONCE, Andrés, *Derecho Aduanero Mexicano***,** México, ISEF, 2008.

SALAZAR UGARTE, Pedro, “Separación de poderes”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *Panorama del derecho constitucional mexicano,* México, UNAM-Porrúa, 2006.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, “La Administración como poder regulador”, en Sáinz Moreno, Fernando (coord.), *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2004.

SAYEG HELÚ, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano. La integración constitucional de México 1808-1988,* México, Fondo de Cultura Económica, 1991.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, 27ª ed., México, Porrúa, 2007.

SERRA ROJAS, Andrés, *Teoría del Estado*, 14ª ed., México, Porrúa, 1998.

STIGLITZ, Joseph E., *El malestar en la globalización,* trad. de Carlos Rodríguez Braun, Madrid, Taurus, 2002.

SUMMERS, Robert, “Los principios del Estado de derecho”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Estado de derecho. Concepto, fundamento y democratización en América Latina*, México, UNAM-ITAM-Siglo XXI editores, 2002.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano,* 31ª ed., México, Porrúa, 1997.

TREJO VARGAS, Pedro, *Aduanas régimen jurídico y facilitación,* México, Porrúa, 2008.

TREJO VARGAS, Pedro, La facilitación en el comercio mundial y su impacto en la legislación aduanera mexicana: propuesta de adhesión a la Versión revisada del Convenio de Kyoto, Tesis Doctoral, UNAM, 2007.

TWINING, William, *Derecho y globalización,* trad. de Óscar Guardiola Rivera, Clara Sandoval y Diego López Medina, Colombia, Siglo del hombre editores, 2003.

VALADÉS, Diego, “La no aplicación de las normas y el Estado de derecho”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Estado de derecho. Concepto, fundamento y democratización en América Latina*, México, UNAM-ITAM-Siglo XXI editores, 2002.

VALLS HERNÁNDEZ, Sergio Armando, *Facultad reglamentaria*, México, SCJN, 2001.

VÁZQUEZ, Rodolfo, “El Estado de derecho: Una justificación”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Estado de derecho. Concepto, fundamento y democratización en América Latina*, México, UNAM-ITAM-Siglo XXI editores, 2002.

WEBER, Max, *Economía y Sociedad,* 2ª ed., trad. de José Medina Echevarría, Juan Roura Parella, Eugenio Ímaz, Eduardo García Máynez y José Ferrater Mora, México, Fondo de Cultura Económica, 2008.

WEINER, Céline, *Recherches sur le pouvoir reglementaire des ministres*, París, Librairie Générale de Droite et de Jurisprudence, 1970.

WITKER, Jorge, *Derecho Tributario Aduanero*, 2ª ed., México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.

WITKER VELÁSQUEZ, Jorge Alberto y Hernández, Laura, *Régimen jurídico del comercio exterior en México*, 3a. ed., México, UNAM, 2008.

ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, trad. de Marina Gascón, 8ª ed., España, Trotta.

ZWEIGERT, Konrad y KÖTZ, Hein, *Introducción al Derecho comparado,* 3ª ed., México, Oxford University Press, 2002.

REVISTAS

ACOSTA ROMERO, Miguel, "Las leyes marco y su impacto en la seguridad jurídica", *Revista de la Facultad de Derecho de México,* México, tomo XLII, números 183-184, mayo-agosto de 1992.

BASALDÚA, Ricardo Xavier, "La Aduana: concepto y funciones esenciales y contingentes", *Instituto Argentino de Estudios Aduaneros*, Argentina, núm. 18, primer semestre 2007, http://www.iaea.org.ar/documentos/REVISTA18_Doctrina2.pdf.

DÍAZ GARCÍA, Elías, "Carl Schmitt: La destrucción del Estado de derecho", *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, España, número 8, enero-junio de 2003.

CORDERO QUINZACARA, Eduardo, "Las normas administrativas y el sistema de fuentes", *Revista de Derecho*, Universidad Católica del Norte, Coquimbo, año 17, núm. 1, 2010.

CORDERO QUINZACARA, Eduardo, "Los principios y reglas que estructuran el ordenamiento jurídico chileno", *Ius et Praxis*, 2009, vol.15, n.2, http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-00122009000200002&script=sci_arttext

GARCÍA MACHO, Ricardo, "Problemática de la División de Poderes en la actualidad", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 53, septiembre-octubre 1986.

IBARRA-YÚNEZ, Alejandro, "Fronteras seguras y facilitación del comercio: Análisis de Economía Institucional"*, Gestión y Política Pública,* Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, vol. XVII, núm. 1, 2008, *http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=13311151001*

IBÁÑEZ NÁJAR, Jorge Enrique, "Alcance y límites de la potestades reguladora y reglamentaria, La división de competencias existentes entre la ley, y el acto administrativo normativo, sea regulador o reglamentario", Vniversitas, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, núm. 106, diciembre de 2003.

JUNQUERA VARELA, Raúl, "Sistemas Tributarios y Administración Tributaria en Iberoamérica", *Revista de Administración Tributaria AEAT/CIAT/IEF*, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, España, núm. 22, diciembre de 2002, Actualizado en Papeles de Trabajo del CIAT, año 2003.

KINGSBURY, Benedict, *et. al.,* "El surgimiento del derecho administrativo global", *Revista de Derecho Público,* núm. 24, Marzo de 2010, http://www.iilj.org/gal/documents/kingsburykrischstewart.2.pdf.

LAPORTA, Francisco, "Imperio de la ley. Reflexiones sobre un punto de partida de Elías Díaz", *Doxa*, Alicante, España, núm. 15-16, 1994.

PÉREZ MIRANDA, Rafael, "Cambios de significado en la globalización (Estado nacional, soberanía, gobierno, ley y orden)"*,* en *Alegatos,* México, núm. 60, mayo-agosto 2005.

TORNOS MAS, Joaquín, "La potestad normativa de las autoridades administrativas independientes. El caso del Consell audiovisual de Catalunya", *Derecho Privado y Constitución,* núm. 17, enero-diciembre de 2003, *http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/7/DPC_017_479.pdf*.

FUENTES ELECTRÓNICAS

ADUANA MÉXICO http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico/2011/home.asp

ADUANA MÉXICO, Normatividad, http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico/2008/normatividad/143_10555.html

ADMINISTRACIÓN GENERAL DE ADUANAS, Padrón de Importadores y Sectores Específicos, Manual de usuario contribuyente, *http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2010/descargas/padron_importadores_sectoriales/manual_contribuyente.pdf*

ASOCIACIÓN DE AGENTES ADUANALES DE REYNOSA, A.C., Circular número G611/2010, 22 de diciembre de 2010 *http://www.aaareynosa.org.mx/Asociacion/Circulares10.NSF/ab67a9a252ffe24c86256be3007aedcf/da8a1fc020440b3686257801007afb2f?OpenDocument*

CAAAREM, Circular T-0142/2008, *"Retención de mercancía por sospechas de uso ilegal de marcas registradas",* 15 de Julio de 2008, *http://www.aseconsa.com.mx/Circulares%20CAAAREM/2008/CircularT142_2008.htm*

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Analizan el proceso de licitación de Aduanas*, *Boletín núm. 2453, http://www3.diputados.gob.mx/index.php/camara/005_comunicacion/a_boletines/2005_2005/diciembre_diciembre/07_07/2453_analizan_el_proceso_de_licitacion_de_aduanas*

CÁMARA DE DIPUTADOS, Leyes Federales http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm

CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS, *www.ciat.org*.

CONFEDERACIÓN LATINOAMERICANA DE AGENTES ADUANALES *http://www.claa.org.mx/F_Solicitudes/MOA_20090302/Primera%20Unidad.htm*

INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, Estudio 0030–Servicio de Administración Tributaria, *http://buscador.ifai.org.mx/estudios/2006/DGEI-066-06-Estudio-0030-SAT.doc*

IUS 2010, *http://www2.scjn.gob.mx/ius2006/*

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO, "Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, incluido el comercio de mercancías falsificadas", *http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/27-trips.pdf*

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL, *Seminario Nacional de la OMPI sobre los derechos de la propiedad intelectual y su observancia, para jueces, fiscales, funcionarios de aduana y fuerzas policiales*, Tegucigalpa, Marzo de 2000, *http://www.wipo.int/mdocsarchives/OMPI_PI_JU_TEG_00/OMPI_PI_JU_TEG_00_4_S.pdf*

SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, Convocatoria Pública no. SAT. AGIC-017/2005, Servicios de facilitación del reconocimiento aduanero de mercancías, Diario Oficial de la Federación 11 de octubre de 2005, *http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/transparencia/adlico/126_7102.html,*

SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, Reporte Anual 2008 y Retos para 2009 del, *http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2009t2/reporte2008.pdf*

SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, Comunicado de prensa 80/2009, *http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2009/descargas/boletines/com2009_80.pdf*,

SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, Plan Estratégico del Servicio de Administración Tributaria 2007-2012, *ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia_servicio_ftp/publicaciones/legislacion07/pe20071120.pdf*

SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA-ADMINISTRACIÓN GENERAL DE ADUANAS, *Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012*, México, Talleres Gráficos de México, 2007, *http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/descargas/noticias/f_AvPlanMod.pdf*

WORLD CUSTOMS ORGANIZATION, WCO SAFE Framework of Standards *to secure and facilitate global trade (*Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Mundial de la Organización Mundial de Aduanas), june 2007, *http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/SAFE%20Framework_EN_2007_for_publication.pdf*

WORLD BANK, Dañino, Roberto, *¿Es la seguridad jurídica un factor limitativo del crecimiento?, consultado en http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTICE/214576-1139604306966/20817271/JuridicalSecuritySpanishSalamanca101305.pdf*

FUENTES HEMEROGRÁFICAS

EL ECONOMISTA.es, 1.400 jóvenes mexicanos reemplazan a inspectores fiscales en las aduanas, *http://ecodiario.eleconomista.es/internacional/noticias/1479807/08/09/1400-jovenes-mexicanos-reemplazan-a-inspectores-fiscales-en-las-aduanas.html*;

------ Piden retirar segunda revisión aduanal, México, 21 de noviembre de 2010, *http://eleconomista.com.mx/industrias/2010/11/21/piden-retirar-segunda-revision-aduanal*

EL UNIVERSAL, "Persisten los actos de corrupción en Aduanas", *http://www.eluniversal.com.mx/primera/34188.html.*

------ "Aduanas investiga actos de corrupción", *http://www.eluniversal.com.mx/primera/34408.html*

EL MAÑANA.com, Dan armas a oficiales de aduanas, *http://www.elmananarey.com/diario/noticia/reynosa/noticias/dan_armas__a_oficiales__de_aduanas/456786*;

LA JORNADA, Avanza la privatización de aduanas, 23 de octubre de 2005 *http://www.jornada.unam.mx/2005/10/23/003n1pol.php*

------ Senado: la entrega de aduanas pondrá en riesgo la soberanía, 26 de octubre de 2005, *http://www.jornada.unam.mx/2005/10/26/portada.pdf*

------ Temen en aduanas que el martes se consume concesión a empresa suiza, 27 de octubre de 2005, *http://www.jornada.unam.mx/2005/10/27/contraportada.pdf*

------ Aduanas, 29 de octubre de 2005, *http://www.jornada.unam.mx/2005/10/29/012o1pol.php*

------ Cede el SAT el control de las aduanas a cinco trasnacionales, 4 de noviembre de 2005 *http://www.jornada.unam.mx/2005/11/04/005n1pol.php*

------ En un lustro ingresó al país contrabando documentado por más de 172 mil mdd, 18 de noviembre de 2005, *http://www.jornada.unam.mx/2005/11/18/035n1eco.php*

------ Demanda el PRI frenar concesiones aduaneras a cinco trasnacionales, 18 de enero de 2006, *http://www.jornada.unam.mx/2006/01/18/index.php?section=politica&article=006n1pol*

------ "México, cuarto lugar mundial en venta de piratería y contrabando", *http://www.jornada.unam.mx/2007/07/04/index.php?section=economia&article=027n1eco*

NOTICARIBE, Vigila Ejército aduana en Cancún; suspenden a agentes en Chetumal, *http://www.noticaribe.com.mx/cancun/2009/08/vigila_ejercito_aduana_en_cancun_suspenden_a_agentes_en_chet.html*;

------ Llegan oficiales oaxaqueños de Comercio Exterior a Chetumal; reemplazan a 13 Policías Fiscales por término de contrato con el Servicio de Administración Tributaria (SAT), *http://www.elpinerodelacuenca.com.mx/epc/index.php?option=com_content&view=article&id=11858:llegan-oficiales-oaxaquenos-de-comercio-exterior-a-chetumal-reemplazan-a-13-policias-fiscales-por-termino-de-contrato-con-el-servicio-de-administracion-tributaria-sat&catid=59:oaxaca&Itemid=9*;

ORGANIZACIÓN EDITORIAL MEXICANA, Aduana no se militariza: aclara Administrador, 18 de agosto de 2009, *http://www.oem.com.mx/elmexicano/notas/n1289749.htm*;

------ Corren a 154 aduanales, buscan frenar la corrupción, *http://www.oem.com.mx/elheraldodechihuahua/notas/n1288884.htm*;

------ SAT limpia a fondo 49 aduanas en todo el país, *http://www.oem.com.mx/elmexicano/notas/n1287214.htm*;

REFORMA, Controla Ejército Aduana de Juárez, *http://www.reforma.com/nacional/articulo/513/1025209/*

UNIVERSIDAD PANAMERICANA, El problema de las aduanas, *http://www.up.edu.mx/Default.aspx?doc=18299*;

ZOCALO, En Piedras Negras, militarizan las aduanas, *http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/En-Piedras-Negras-militarizan-las-aduanas*;

LEGISLACIÓN Y NORMATIVIDAD

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf

LEY ADUANERA, *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/12.doc*

LEY DE COMERCIO EXTERIOR, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/28.pdf

LEY DE SEGURIDAD NACIONAL, *http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf*

LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/93.pdf*.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/153.doc*

ALIANZA PARA LA SEGURIDAD Y LA PROSPERIDAD DE AMÉRICA DEL NORTE (ASPAN), Declaración conjunta, 23 de marzo de 2005 (vigente hasta 2009), http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/ASPANDeclaracionConjuntaesp.htm

ACUERDO DE ASOCIACIÓN FRONTERIZA MÉXICO-EUA (*US-Mexico Border Partnership Agreement*), suscrito el 22 de marzo de 2002, *http://www.usembassy-mexico.gov/BushMonterrey0302/020321AsocFronteriza.html*

ACUERDO DEL CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL POR EL QUE SE ESTABLECE UN COMITÉ ESPECIALIZADO DE ALTO NIVEL PARA COORDINAR LAS ACCIONES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL, que dan cumplimiento a las obligaciones internacionales del Estado mexicano en el ámbito nacional en materia de desarme, terrorismo y/o seguridad internacionales. Diario Oficial de la Federación, 28 de mayo de 2007, *http://www.cisen.com.mx/pdfs/acuerdos/ConsejoSegNac.pdf*

ACUERDO NACIONAL CONTRA LA PIRATERÍA celebrado entre la Procuraduría General de la República; la Secretaría de Gobernación; la Secretaría de Seguridad Pública; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la Secretaría de Economía; la Secretaría de Educación Pública; el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial; el Instituto Nacional del Derecho de Autor; el Gobierno del Estado de Sinaloa y diversos representantes del Sector Privado", Diario Oficial de la Federación, 06 de marzo de 2007.

ACUERDO NACIONAL POR LA SEGURIDAD, LA JUSTICIA Y LA LEGALIDAD, Diario Oficial de la Federación, 25 de agosto de 2008.

DECLARACIÓN CONJUNTA DE LA INICIATIVA MÉRIDA PARA LA COOPERACIÓN BILATERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL, *http://www.usembassy-mexico.gov/sborders_Merida_Initiative.html*.

DECRETO PARA EL FOMENTO DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, MAQUILADORA Y DE SERVICIOS DE EXPORTACIÓN, Diario Oficial de la Federación del 01 de noviembre de 2006, última modificación 24 de diciembre de 2010.

DECRETO POR EL QUE SE OTORGAN FACILIDADES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ADUANERA Y DE COMERCIO EXTERIOR, Diario Oficial de la Federación del 31 de marzo de 2008.

DECRETO QUE ESTABLECE LA DEVOLUCIÓN DE IMPUESTOS DE IMPORTACIÓN A LOS EXPORTADORES, Diario Oficial de la Federación del 11 de mayo de 1995, última modificación 29 de diciembre de 2000.

DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE LA VENTANILLA DIGITAL MEXICANA DE COMERCIO EXTERIOR, Diario Oficial de la Federación, 14 de enero de 2011.

DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECEN PROGRAMAS DE PROMOCIÓN SECTORIAL, Diario Oficial de la Federación del 02 de agosto de 2002, última modificación 23 de septiembre de 2010.

PLAN ESTRATÉGICO ADUANERO BILATERAL para la fortalecer la cooperación y coordinación entre las aduanas de México y Estados Unidos, firmado originalmente en 2007, fue suplido por uno firmado el pasado mes de diciembre de 2009, *ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia_ftp/publicaciones/boletines/plestbi_e_20070814.pdf*

PLAN CONJUNTO DE COORDINACIÓN Y COMUNICACIONES PARA LA REANUDACIÓN DE ACTIVIDADES DE SITUACIONES DE EMERGENCIA, 20 de mayo de 2008, *ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia_ftp/publicaciones/boletines/com2008_26.pdf*

PROGRAMA CUSTOMS-TRADE PARTNERSHIP AGAINST TERRORISM *(C-TPAT),* *http://www.cbp.gov/xp/cgov/trade/cargo_security/ctpat/* *http://www.cbp.gov/xp/cgov/trade/cargo_security/ctpat/fast/us_mexico/*

REGLAMENTO DE LA LEY ADUANERA, *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LAdua.pdf*

REGLAMENTO INTERIOR DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, Diario Oficial de la Federación, 27 de octubre de 2007.

REGLAS DE CARÁCTER GENERAL EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR PARA 2010**,** Diario Oficial de la Federación, 30 de junio de 2010

MANUAL DE ORGANIZACIÓN GENERAL DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, Diario Oficial de la Federación, 29 de enero de 2009.

MANUAL DE OPERACIÓN ADUANERA, *http://www.aduanas-mexico.com.mx/claa/ctar/legislativo.html*