



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**PRINCIPIO DE INMEDIATEZ EN MATERIA ADUANERA Y SUS
REPERCUSIONES FISCALES**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

Izchel Hernández Robles

Asesor: Lic. Diana Arteaga Macías

Noviembre, 2009

“Yo tengo que considerar como ha de ser el futuro...

No dar paso al hacedor de vacios alabadores, ni dar rienda a la vanidad.
Aspirar hondamente la vida y considerar como habrás de vivirla.
Amar no lo que soy, sino lo que puedes llegar a ser.
No perseguir los placeres, pues puedes tener la desdicha de alcanzarlos .

Mirar siempre adelante, que en los nidos de antaño no hay pájaros volando.
Ser justo con todos los hombres, ser cortés con todas las mujeres.
Recordar que no existe la maldad, más que en los ojos del malvado, rezar siempre que puedas.

Mirar siempre con el corazón y no con los ojos, vivir con la visión de que estás destinado para hacer grandes acciones; y luchar siempre por tu ideal”...

Por eso doy GRACIAS:

A Dios que me ha demostrado que no son dificultades las que pone en el camino, sino son grandes retos que siempre venceré por que el está a mi lado.

A mi mamá, Teresa Robles Ceja, que siempre me ha APOYADO, enseñándome que lo importante no es sufrir por quien te cierre las puertas, sino levantarse y abrir las ventanas de esta vida, para salir adelante.

A mi tío, Alberto Pérez Calderón, quien siempre ha sido como mi padre y un gran ejemplo a seguir, pues me ha enseñado que hay que ser siempre ÍNTEGRO, en la vida personal, y profesional.

A mis sobrinos, Erick Alberto y Karol Renata Barrera Hernández, quienes me enseñaron que a pesar de los problemas, uno siempre debe levantarse y sonreír.

A los catedráticos de la FES ACATLÁN, mi *alma mater*, que sembraron en mí el criterio analítico que un abogado debe tener para la defensa y aplicación correcta de las leyes, en especial a la Lic. Diana Arteaga Macías, que creyó en mí y en este tema, pues ella me enseñó que no importa el tiempo en que se tarde algo lo importante es que llegue hasta el final.

A todas las personas que creyeron en mí y a las que no también por que hicieron que sacara lo mejor que hay en mí.

¡¡MIL GRACIAS!!

INDICE

| | Pág. |
|--|-----------|
| INTRODUCCIÓN | I |
| CAPÍTULO I. ANTECEDENTES DEL PRINCIPIO DE INMEDIATEZ | 1 |
| I.1. Derecho Romano. | 2 |
| I.2. Derecho Procesal Civil. | 8 |
| I. 2.1 Proceso | 9 |
| I. 2.2 Procedimiento | 12 |
| I. 2.3. Diferencias entre proceso y procedimiento. | 14 |
| I.3. Procedimiento Administrativo. | 15 |
| I.3.1 Concepto. | 17 |
| I.3.2 Principios del Procedimiento Administrativo. | 21 |
| I.3.3 Acto administrativo. | 38 |
| I.3.3.1 Concepto. | 39 |
| I.3.3.2 Elementos. | 42 |
| I.3.3.3 Extinción. | 47 |
| I.4 Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA). | 53 |
| I.4.1 Concepto. | 53 |
| CAPÍTULO II. MARCO CONCEPTUAL | 55 |
| II.1 Aduana. | 55 |
| II.1.1 Concepto. | 55 |

| | Pág. |
|---|-------------|
| II.1.2 Antecedentes. | 58 |
| II.1.3 Recinto fiscal | 64 |
| II.1.4 Recinto fiscalizado. | 65 |
| II.2. Procedimiento Administrativo en materia aduanera. | 67 |
| II. 2.1 Partes que intervienen en el Procedimiento Administrativo en materia aduanera. | 70 |
| II. 2.1.1 Agente aduanal y apoderados aduanales. | 72 |
| II. 2.1.2 Autoridades aduanales. | 83 |
| II. 2.1.3 Secretaría de Hacienda y Crédito Público. | 94 |
| II.3. Reconocimiento aduanero. | 95 |
| II. 3.1 Concepto. | 97 |
| II. 3.2 Pedimento. | 99 |
| II. 3.3 Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera art.152 Ley Aduanera. | 102 |
| II.3.3.1 Inicio del procedimiento. | 102 |
| II.3.3.2 Actas dentro del procedimiento administrativo en Materia Aduanera. | 104 |
| a) Actas Circunstanciadas: acta de Inicio, acta de muestreo y acta de Irregularidades ó hechos u omisiones. | 104 |
| II.3.3.3 Resolución. | 109 |
| II.3.3.4 Notificación. | 112 |

| | Pág. |
|---|----------------|
| CAPÍTULO III. APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE INMEDIATEZ | 115 |
| III.1 Marco Jurídico. | 115 |
| III. 1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. | 115 |
| III. 1.2 Ley Aduanera. | 117 |
| III. 1.3 Reglamento de la Ley Aduanera. | 124 |
| III. 1.4 Código Fiscal de la Federación. | 125 |
| III.2. Análisis de las diversas jurisprudencias, con aplicación en materia aduanera. | 126 |
| CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DE LAS NUEVAS JURISPRUDENCIAS EN CONTRADICCIÓN PARA LA APLICACIÓN CORRECTA DEL PRINCIPIO DE INMEDIATEZ EN MATERIA ADUANERA | 133 |
| IV.1. Análisis de las nuevas jurisprudencias. | 133 |
| IV.1.1. Ejemplos aplicables. | 139 |
| IV.1.2. Propuesta de mejora. | 141 |
| CONCLUSIONES | 144 |
| BIBLIOGRAFÍA | 146 |

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ EN MATERIA ADUANERA Y SUS REPERCUSIONES FISCALES

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación tiene por objetivo el análisis de la aplicación del Principio de Inmediatez en el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA), y de esa forma tratar de solucionar las inconsistencias que existen en el mismo procedimiento administrativo, es decir, dar una propuesta para que en la aplicación del mismo, las repercusiones fiscales que se generan dentro de éste, no sean en perjuicio del contribuyente ni del fisco federal.

Toda vez que durante la aplicación de este procedimiento, se han estado violando los principios básicos del Derecho que son la legitimidad, validez y la eficacia, de la norma aplicable en esta materia, y por ende se ha violado el Principio de Inmediatez.

Suscitándose dicha violación en lo que respecta al reconocimiento aduanero toda vez que la autoridad únicamente cuenta con seis meses para emitir la resolución determinante como resultado del procedimiento fiscalizador, tal como lo establecen los artículos 150 al 158 de la Ley Aduanera; en relación a los artículos 60 al 67 de su reglamento, referentes al reconocimiento aduanero.

Ahora bien, el tema en específico como lo es el Principio de Inmediatez, lo contemplan los artículos 152 y 153 de la ley en cita; así mismo este tema está relacionado con los artículos 14, 16 y 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues en estos está consagrada la seguridad jurídica, tanto para los particulares como para el Estado, es decir, en el sentido de que los lineamientos o normas existentes no causen perjuicio o menoscabo en sus esferas jurídicas.

Ya que si bien es cierto que el individuo tiene la obligación de contribuir al gasto público de la Federación, así como de los estados y municipios, de forma proporcional y equitativa que dispongan las leyes, como lo establece el artículo 31 fracción IV de nuestra Carta Magna, también lo es que las autoridades que emitan las resoluciones que contengan dichas contribuciones, deberán estar debidamente fundadas y motivadas, para hacerse del conocimiento del individuo en el momento oportuno, para que la norma aplicable sea eficaz y de esta forma no se deje en estado de indefensión al contribuyente ni al mismo Estado.

Como lo establece Hans Kelsen en su libro **“Teoría Pura del Derecho”**¹, la norma jurídica tiene dos supuestos que son en primer lugar **“una hipótesis o supuesto jurídico”** y en segundo lugar **“la sanción o consecuencia”**, asimismo se refiere al supuesto normativo como el nacimiento de un deber establecido por la norma al realizar o no una hipótesis o supuesto jurídico, que en la materia aduanera, no siempre se aplica de forma debida, y la consecuencia de esta situación es no tener una imputabilidad adecuada para el contribuyente.

Tomando en cuenta que para Kelsen **“la imputabilidad es la conjunción copulativa que une al supuesto jurídico con la sanción, la cual se dará por la realización u omisión de este supuesto”**, de acuerdo con esta idea que maneja el autor, aplicada a los casos prácticos que en el presente trabajo de investigación se plantearán, se observará como la interpretación de la autoridades de la Ley Aduanera, antes de la jurisprudencia en contradicción de 2008, dejaba en un estado de indefensión al individuo, pues emitían resoluciones que derivaban de procedimientos viciados, por la falta de una aplicación debida del principio de Inmediatez.

Esto es en virtud de que en el acto procesal, como el reconocimiento aduanero, dentro del Procedimiento Administrativo en Materia Administrativa, no siempre se estuvo acorde con la doctrina que Kelsen manejaba, pues la autoridad se resguardaba, en la omisión o falta de regulación que había en la Ley Aduanera, de acuerdo a que no había un plazo para determinar una nueva resolución caso por el cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vio la necesidad de emitir tesis en contradicción a lo dispuesto a la ley en cita y con ello dar una protección al contribuyente, para que la autoridad emita la debida notificación del dictamen y de la resolución en un plazo que no exceda de cuatro meses.

¹ KELSEN HANS, *TEORIA PURA DEL DERECHO*. EDITORIAL PORRÚA, 12ª ED., MÉXICO D. F., 2002.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DEL PRINCIPIO DE INMEDIATEZ

Para poder comprender un poco más a fondo lo que es el Principio de Inmediatez en Materia Aduanera, es necesario retomar las raíces que lo conforman, pues como es conocido el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, no es más que una rama del Derecho Administrativo y que ésta deriva del Derecho.

Ahora bien, como toda ciencia, el Derecho se rige por principios básicos que le dan la esencia, estos son la legalidad o legitimidad, la eficacia y la validez, principios que dan a las personas que acudan a esta ciencia una seguridad de que se resolverá conforme a lo que es justo y equitativo, de acuerdo a lo que soliciten y les corresponda.

Estos principios que son la base del Derecho, teniendo como origen los valores que la sociedad tiene, que aún con el paso del tiempo y la evolución de las sociedades, siguen preservándose como el ideal de las mismas, ya que en ellos se reflejan el sentido de lo correcto y lo debido, que con el tiempo este sentido de las sociedades se pierde o deforma y se refleja en la aplicación de los diversos procedimientos que las mismas sociedades han instaurado, para satisfacer de forma debida las necesidades que van emanando de éstas.

En efecto, del estudio de las diversas ramas del Derecho y de las ciencias que han auxiliado a esta disciplina, nos hemos dado cuenta de cómo estos principios han perdurado a lo largo del tiempo, y con los cuales se hacen más entendibles las normas aplicadas a los diversos procesos y procedimientos que se han tenido que crear, con lo cual la aplicación de estos procesos o procedimientos, sea lo más equitativa y justa.

Ahora bien, para entender un poco más estos principios que son la base en la creación de normas, y por lo que respecta a la materia aduanera son los que conforman la figura legal del Principio de Inmediatez, tendremos que remontarnos a los orígenes del Derecho, en específico del derecho procesal y su evolución hasta llegar al concepto y fundamentación del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera y al Principio de Inmediatez que encierra este procedimiento, así como su regulación legal y sus alcances de éste al aplicarse debida o incorrectamente.

I.1. Derecho Romano

El derecho sustantivo o procesal que nos rige actualmente tiene como base principal el Derecho Romano, pues el objeto principal del Derecho es proteger un bien jurídico, pues de acuerdo con Jhering el sentido subjetivo que los romanistas le dieron al *IUS* es “**el interés protegido por el orden jurídico**”, ya que es la facultad que un individuo extrae del derecho objetivo, que no son más que las normas en las que se basan los diversos procedimientos o procesos que en el Derecho existen.

De ahí la importancia del Derecho Romano, pues es el estudio del origen de los diversos principios que existen en el derecho actual, ya que si analizamos a los autores ingleses, ellos manifiestan que el Derecho tiene dos conceptos que son *law* y *right*, que si bien son certeros, no son suficiente para explicar lo que guarda el Derecho, pues no sólo es “**buscar la rectitud de los actos, con la aplicación de normas ya establecidas**”, sino que va más allá de la simple aplicación; es decir, el Derecho Romanista no sólo buscaba la aplicación de las normas, sino la correcta interpretación de la mismas para después aplicarlas a los diferentes casos que en su momento se presentara en esa época, para de esa forma proteger el IUS o bien jurídico de cada persona, y con ello hacer justicia.

Ahora bien, no debemos perder de vista que el *IUS* deriva de una raíz sánscrita que significa “**la liga**”, con lo que se referían a que el Derecho se acoplaba con los individuos que pertenecen a una sociedad, esto lo describían con la frase “***ubi societas, ubi ius***”², que encierra el principio de justicia, que es lo que siempre está en búsqueda por las sociedades antiguas y actuales, pues los romanistas con la frase anteriormente referida señalaban: “**donde hay una verdadera sociedad allí seguramente hay un derecho**”

Con base en lo anterior podemos concluir que para que los principios de eficacia y legalidad que son la de los principales y base de nuestro Derecho, y por el simple hecho de pertenecer a una sociedad con apego a ley y a la justicia, debemos llevar a cabo una debida interpretación de la norma con la cual se va regular un comportamiento o situación.

Por eso la gran importancia del estudio de esta ciencia Romanista, ya que con ella podremos apreciar los principios básicos que existen dentro de nuestro derecho que aunque evolucione estos se transforman pero en su esencia siguen siendo iguales, de esto nos podemos percatar, de la lectura a las definiciones que autores romanistas e ingleses realizaron sobre el Derecho, y que fueron anteriormente citadas:

²MARGADANT S. GUILLERMO F., *DERECHO ROMANO*, EDITORIAL ESFINGE, 26ª ED., MÉXICO D. F., 2002.

DERECHO

AUTORES ROMANOS

“UBI SOCIETAS, UBIS IUS”

Donde hay una verdadera sociedad allí seguramente hay un derecho

AUTORES INGLESES

“LAW y RIGHT”

Buscar la rectitud de los actos, con la aplicación de normas ya establecidas

De los anteriores conceptos se desprende claramente que las ideas del Derecho son distintas, sin embargo, la esencia de la definición es igual, pues de ambas se desprende que para que la norma tenga la legalidad y la eficacia en algún proceso o procedimiento, ésta debe ser aplicada en forma correcta y justa.

En estos sencillos conceptos se encuadra la imputabilidad de la norma, que de acuerdo a lo señalado por Kelsen en su obra **Teoría Pura del Derecho**, para que “la norma sea imputable a un individuo y no pierda su eficacia y legalidad, el individuo debe realizar una conducta o no, que esté señalada dentro del supuesto jurídico, para que de esta forma se determine si la conducta realizada encuadra dentro de lo que establece la norma, para que posteriormente se imponga a cargo de éste una sanción justa, por la conducta realizada”³.

Tanta es la relevancia de la justicia y de la eficacia de la norma, que Ulpiano en su obra el Digesto señaló que el *IUS* deriva de *IUSTITIA* (justicia), es decir que el Derecho se debe basar en la justicia; que ésta, la *IUSTITIA* o justicia, no es más que el ideal que persigue el Derecho en sí; el ideal de esta ciencia se basa en una premisa muy sencilla “lo correcto y lo legal debe estar siempre apegado a la justicia”, aunque en la práctica este ideal no se lleve a cabo, ya que se ha demostrado a lo largo de la historia, que muchas veces que se aplican normas impositivas, que en el fondo no son justas pero que al estar establecidas en las leyes que nos rigen son legales.

Con lo anterior podemos dar inicio a los diversos conceptos generales que los juristas romanos nos dejaron como base de nuestro derecho actual, que aplicándolos en forma correcta, nos dan diversas figuras jurídicas dentro de los diferentes procedimientos que existen dentro de nuestro Derecho, como lo es el la figura jurídica del Principio de Inmediatez, que estudiamos en el presente trabajo.

³ KELSEN HANS, *TEORIA PURA DEL DERECHO*, EDITORIAL PORRÚA, 12ª ED., MÉXICO D. F., 2002.

PRAECEPTA IURIS

En este concepto se encuentra la esencia del Derecho, ya que en él se encierran los ideales que una sociedad busca, son tres premisas que resguardan los conceptos más puros, pues el hombre los idealiza, estos son: **HONESTE VIVERÉ** (vivir honestamente), **ALTERUM NON LAEDERE** (no lesionar los intereses de los demás), **SUUM CURQUE TRIBURÉ** (atribuir o dar a cada quien lo suyo)⁴.

Como se puede apreciar, de la simple lectura que se realice de estas premisas, nos percataremos de que cada una guarda los requisitos esenciales que la justicia debe tener para poder salvaguardar las garantías de los individuos en una sociedad que se encuentre apegada a Derecho.

Sin embargo, se tiene que estudiar más fondo estos requisitos pues en la práctica, existe algunas leyes que aunque son legales por el procedimiento que las generan, en el fondo no son justas, y afectan así a los individuos que integran la sociedad.

Por lo tanto este concepto que guardan estos requisitos es necesario que exista en cada norma que emane del legislador para que en realidad exista una justicia. De este punto se desprende el siguiente concepto que los estudiosos señalan como esencial para el estudio del Derecho, que es el de justicia y equidad.

JUSTICIA Y EQUIDAD

Los jurisconsultos romanos han señalado que la *IUSTITIA*, es la realización de lo que se intuye como justo, esta idea lo manifestaron plenamente en la siguiente frase "**LA CONSTANS ET PERPETUA VOLUNTAS IUS SUUMCUIQUE TRIBUENDI** (la constante voluntad de atribuir a cada uno su derecho)"⁵, que sólo encerraba el concepto básico de estos principios justicia y equidad, pues se refería a "dar a cada quien lo que le corresponde conforme a Derecho", de esta forma se desprende la función principal de nuestro Derecho, que en pocas palabras se resume en vivir honestamente bajo las diferentes leyes que existen sin provocar menoscabo alguno en otra persona, ideal que se sigue persiguiendo actualmente.

Asimismo, en esta búsqueda de justicia y equidad los romanistas crearon diversas leyes siguiendo sus costumbres, pero que se aplicaran en cada situación que se presentara en su momento, llegando a una división del Derecho Romano en *IUS*

⁴ MARGADANT S. GUILLERMO F., *DERECHO ROMANO*, EDITORIAL ESFINGE, 26ª ED., MÉXICO D. F., 2002.

⁵ MARGADANT S. GUILLERMO F., *DERECHO ROMANO*, EDITORIAL ESFINGE, 26ª ED., MÉXICO D. F., 2002.

CIVILE, IUS GENTIUM y *IUS NATURALE*, para que de esta forma la aplicación del Derecho cubriera cada necesidad que demandara la sociedad.

En síntesis, la justicia para los autores romanistas, no era más que la individualización de las soluciones jurídicas, que siendo objetivos en la práctica no se realiza pues en el derecho positivo (ley) y en la práctica se puede observar cómo se contravienen, uno al otro, pues muchas situaciones jurídicas que se manejan dentro de este tema son injustas en la práctica pero son legales ya que la ley así lo dispone, con lo cual se deja al individuo en una inseguridad jurídica.

Lo anterior se robustece con los requisitos que señala el doctor en Derecho, Alfredo Domínguez del Río, en su obra: *La administración de justicia en México*⁶, que en su inciso d) dice:

(...)

“ **d)** la implantación de un **sistema orgánico–procesal que tenga unidad y coherencia a fin de que se administre justicia a nivel de las necesidades de una sociedad civilizada** y no a base de zurcidos y parches procedimentales que hacen promiscua o indiferenciada la función jurisdiccional, con el único fin de abaratar su mandamiento al Ejecutivo...”

Con lo anterior queda claro que los conceptos de justicia y equidad deben ser coherentes, es decir, que la aplicación de la ley se haga en forma adecuada y con la correcta interpretación de la norma, donde se respete a la norma y se le dé la eficacia debida, no sólo por ser derecho escrito sino también para cubrir las necesidades de forma adecuada.

Por lo descrito anteriormente, estos conceptos de justicia y equidad, que los romanos han dejado como base para la correcta aplicación del derecho escrito (*IUS SCRIPTUM*, para los romanos), durante un proceso fue la armonía aplicada entre el *IUS SCRIPTUM* y sus costumbres, en virtud de que aplicaron de forma adecuada distintas normas escritas de acuerdo al caso sin que se perdieran tales prácticas; haciendo de estas últimas el complemento de la primera de ser necesario.

Sin embargo, no siempre esta armonía existía toda vez que muchos juristas opinaban que la interpretación de la norma debía abocarse únicamente a lo señalado en la norma, y no hacer un análisis profundo de la misma, es decir, no tratar de averiguar cuál era la voluntad de legislador, con el único objetivo de que existiera un balance entre la aplicación de la norma y la sociedad.

⁶DOCTOR EN DERECHO DOMÍNGUEZ DEL RÍO ALFREDO, *LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN MEXICO*. EDITORIAL IMPULSO PROCESAL, MÉXICO D. F.

Ahora bien, es la práctica la que desde esa época hasta nuestros días ha dado la dinámica de la interpretación de la norma escrita, toda vez que por medio de la **jurisprudencia** (*iurisprudencia* o *ius scientia*, término otorgado en el Derecho antiguo), que es **“el conocimiento de la técnica jurídica en combinación con cierta habilidad en su aplicación”**,⁷ que tiene por función la de dejar en claro lo que el legislador señala en la ley, o cubrir algunas lagunas de ésta.

Por lo que esta jurisprudencia o interpretación de la norma incluye un principio que da forma a la norma escrita que es **“la irretroactividad”** (principio que resguarda nuestro derecho positivo en el artículo 16 primer párrafo de nuestra Carta Magna) que es la vigencia o tiempo por la cual una norma deberá regir, con el fin de que en caso de que se cree una nueva norma en perjuicio de un acto, ésta no afectara al mismo; así como también permite que si la nueva norma que aparezca es a favor del acto que se está defendiendo sea aplicada.

Con lo anteriormente referido, nos podemos percatar de que los juristas romanos, dan las bases para el Derecho que actualmente nos rige, que aunque éste ha cambiado a lo largo del tiempo, las raíces siguen siendo las mismas durante el proceso que se ha de seguir hasta la sentencia.

DERECHO PROCESAL CIVIL ROMANO

Ahora bien, aparte de los conceptos y principios que nos dejaron los romanos ya referidos, también nos legaron el antecedente del Derecho Procesal Civil, que es la base de los diversos procesos existentes en el Derecho, es decir, estudiaron la aplicación de los conceptos y principios ya mencionados durante el proceso hasta llegar a una sentencia.

El estudio de este proceso para los romanos era importante, toda vez que lo veían como un todo, pues referían que el proceso da la eficacia a la norma existente y como resultado de esta eficacia existiría justicia y seguridad jurídica; sin embargo, esta situación podría ser ineficaz, por circunstancia ajena a las partes, señalando dos situaciones para ello:

Primera: **“la eficacia de ejercer la facultad sobre un derecho se impedia por la actitud de otra persona”**, en esta situación hablaban en relación a los derechos subjetivos de la persona.

Segunda: **“la eficacia de ejercer la facultad sobre un derecho, este condiciona a que ningún tercero se involucre en la esfera jurídica del que era el derecho”**, esto en referencia a Derechos Subjetivos Reales⁷.

⁷ MARGADANT S. GUILLERMO F., *DERECHO ROMANO*, EDITORIAL ESFINGE, 26ª ED., MÉXICO D. F., 2002.

En las dos situaciones anteriores, para llevar a cabo mis facultades sobre lo que por derecho me correspondía se hacia a través de la violencia (justicia por propia mano), situación que fue penalizada, y se vio la necesidad de estudiar otros métodos para dar justicia sin que se ejerciera violencia en contra de alguna de las partes.

Por lo que adelantándose a esta situación de violencia, sometieron la eficacia del individuo que quería ejercer su derecho, ante una autoridad u órgano oficial, para que éste administrara la justicia buscada por el interesado, para resolver las controversias, y de esta forma el lograra su derecho.

A este sometimiento del interés del individuo para ejercer su derecho ante el órgano oficial, se le llama **derecho de acción**, que es el camino que se va llevar desde la acción hasta la sentencia y la ejecución de este derecho se le denominaba **proceso**, pero para que este todo tuviera una validez, los actos que se realizaran debían estar revestido de formalidades, a esto se le otorgó el nombre de **procedimiento**; de esta forma ellos distinguían en forma clara los actos u hechos que formaban parte esencial del Derecho Procesal Civil.

Como se puede observar, el objetivo que tenía el Derecho Procesal Civil Romano, era conseguir lograr ejercer su facultad sobre algún derecho, a través de un camino o proceso, como lo refleja en su frase el jurista romano Celso⁸, que a la letra dice: **“NIHIL LIUD EST ACTIO QUAM IUS QUOD SIBI DEBEATOR IUDICIO PERSEQUENDI”** (la acción no es otra cosa que el derecho de perseguir mediante un proceso, lo que deben a uno); con esto se distingue ampliamente la acción del proceso, sin separarlos pues la unión de estos logara alcanzar el derecho que uno tiene.

Por lo que dentro del estudio al Derecho Procesal Civil Romano, los romanistas distinguen tres fases del mismo, que son **LEGIS ACTIONES**, la del **proceso Formulario** y la **EXTRA ORDINEM**.

Las dos primeras se denominaban **ORDO IUDICIORUM**, las cuales consistían en que las partes en controversia someten a un órgano la resolución de su dilema, en dos instancias. Era un proceso ante un magistrado y un tribunal, en donde se planteaba un acto que afectaba, asimismo se hacía el desahogo de pruebas y alegatos, hasta llegar a una sentencia, a estas dos fase se les conocía como **proceso formulario**.

De lo expuesto, nos podemos percatar que este mismo proceso lo llevamos actualmente en todas las ramas del Derecho. Para controvertir actos de autoridad o entre particulares, sometemos ante un tribunal el acto de molestia, desahogamos la pruebas pertinente y hacemos alegatos, y esperamos a que el tribunal dicte sentencia para saber si estamos en derecho de pedir o no lo que hallamos sometido ante él; por lo que, queda claramente expuesto que los romanos nos dieron en forma genérica, los

⁸ MARGADANT S. GUILLERMO F., *DERECHO ROMANO*, EDITORIAL ESFINGE, 26ª ED., MÉXICO D. F., 2002.

elementos que son base de nuestros procesos actuales, las fases que cada proceso tiene y las formalidades con los que estos se deben realizar para que tengan una sólida validez.

I.2. Derecho Procesal Civil.

Como hemos explicado anteriormente el Derecho Romano dejó una sólida base para el Derecho en general (que aunque explica ampliamente los diversos principios, y los diversos procesos que existen no sintetiza éstos), asimismo tampoco separa estos procesos, que si bien tienen la misma base en un solo proceso, cambian los procedimientos o formalidades de acuerdo a la materia que se trata.

El Derecho Procesal Civil retoma estos principios y conceptos para estudiarlos en una forma especializada, ya que de acuerdo a la definición que el Doctor Eduardo Pallares retoma del jurisconsulto Carnelutti, el Derecho Procesal Civil, **“es el conjunto de normas que establecen los requisitos y efectos del proceso” y agregando también que recibe el nombre de Derecho Formal por que la reglamentación que hace del proceso, se realiza mediante formas⁹”**.

Ahora bien, de la simple lectura a este concepto se puede advertir que el Derecho Procesal Civil es la rama del Derecho que estudia las formalidades y requisitos que un acción debe tener para que sea válido, es decir, las características o requisitos que revisten a los procedimientos y que son trazadas por las mismas leyes.

Asimismo, señala las características del Derecho Procesal Civil

- Es **Derecho público**, toda vez que reglamenta la actividad de un órgano del estado que tiene como objetivo realizar una función pública, es decir, dar paz social o justicia.
- Es de **carácter instrumental**, no material, en virtud de que otorga a una autoridad un poder para resolver una controversia, es decir, es un **Derecho mediático o indirecto**.
- **Las normas usadas son materiales** y de ellas se derivan derechos subjetivos y obligaciones de las partes que integran un proceso, asimismo, son de **carácter obligatorio**, es decir, no pueden ser eludidas por las partes, sin embargo, algunas veces se puede renunciar a ellos.
- **Principio de Obligatoriedad**, es su fundamento toda vez que hace que las leyes sean eficaces a través de estímulos o sanciones (morales o económicas).
- Se encuentra relacionado al Derecho Administrativo y a los artículos Constitucionales 13, 14, 16, 17, 20 y 21.

⁹ PALLARES EDUARDO, *DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL*, EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO D. F., 2003.

- Su finalidad es la de resolver conflictos, ya sean los **intereses procesales** que son los que se ventilan en el proceso y/o **incidentes procesales** que son los que se producen durante el proceso.
- Es **formal**, pues señala los rituales de cómo llevarlos o de su contenido o Derecho Sustantivo.
- Complemento del Derecho sustantivo o material, pues se toma como un **todo**, en virtud de que es un conjunto unitario y sistemático de normas jurídicas que reglamentan el proceso en general.

Con lo anterior podemos apreciar que esta rama del Derecho, sólo da la pauta de cómo llevar a cabo la relación jurídica ante una autoridad, asimismo, conceptualiza y destaca las diferencias de los conceptos básicos que se manejan en esta.

En un enfoque más objetivo el jurisconsulto Prieto Castro da un concepto en el cual encierra todas estas características, que a la letra dice:

“Es el conjunto de normas que ordenan el proceso. Regula la competencia del órgano público que actúa en él, la capacidad de las partes y establece los requisitos, forma y eficacia de los actos procesales, los efectos de la cosa juzgada y las condiciones para la ejecución de la sentencia, fija en una palabra, normas para el desenvolvimiento del proceso, lo que equivale a decir normas para la realización del fin de justicia efectiva, propio del mismo y ello le da carácter de Derecho Público”.¹⁰....

Con esto queda precisado que esta rama del Derecho auxilia al desenvolvimiento de un proceso en cualquier área, por medio de normas que revisten de formalidad y validez a los actos que en se realizan dentro de éste; conceptualizando a los elementos que conforman el mismo.

I.2.1. PROCESO

Existen diversos conceptos del vocablo proceso, que nos proporcionan una idea en forma general el significado dice:

“Proceso. n.m. (lat. *processum*). **Conjunto de actividades o eventos** (coordinados u organizados) **que se realizan o suceden** (alternativa o simultáneamente) **bajo ciertas circunstancias con un fin determinado.** Este término tiene significados diferentes según la rama de la **ciencia** o la **técnica** en que se utilice”¹¹.

¹⁰ PALLARES EDUARDO, *DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL*, EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO D. F., 2003.

¹¹ WWW.WIKIPEDIA.COM.

Como podemos observar se desprende en forma general que es un conjunto de actos concatenados a un mismo fin.

Esto se explica desde el inicio del estudio del Derecho, en virtud de que los romanos como en líneas anteriores señalamos dan las bases de las figuras que actualmente nos rigen. En lo que respecta al proceso ellos lo identificaban con la palabra juicio o *litis*, y se referían a éste como “el instrumento del Derecho porque en él se hacen presentes las normas que interesan en una forma singular e individualizada a quienes necesitaban justicia”.

Partiendo de esta premisa o base que dan los romanistas, el estudio que realiza la Teoría del Proceso, va especificando que son los procesos existentes así como los elementos que los conforman y que son necesarios para entrar a fondo al estudio de estos, como se podrá observar a continuación:

- **Proceso.** Orden de actos por realizar y de sistema a seguir para la consecución de un resultado final.
- **Proceso Jurídico.** Se presenta, desarrolla y desenvuelve ante autoridades específicas y se atiende a una función también específica la de impartir justicia.
- **Proceso Jurídico Tributario.** Concierno a la determinación, liquidación y percepción de tributos.

Las partes que conforman a un proceso son los interesados, la *litis* o la causa por la que existe el proceso y el juzgador.

De los conceptos anteriores se desprende que el proceso consta de una serie de actos que encuadran en un supuesto normativo, que deberán realizar las partes interesadas ante una autoridad competente, con la finalidad de proteger un derecho.

Carlos Cortés Figueroa señala en su obra que para que exista un proceso debe existir un “**principio de bilateralidad o igualdad**¹²”, es decir, que exista un interés entre ambas partes para resolver una controversia, asimismo que exista un juzgador que les escuche y termine la misma con una sentencia.

Con lo anterior, queda completamente establecido que el proceso en cualquier área del Derecho tiene por objeto el proteger un derecho.

Este principio de bilateralidad o igualdad, que es con el que se debe iniciar un proceso, lo señala el artículo 1 del Código Federal de Procedimientos Civiles que a la letra dice:

¹² CORTES FIGUEROA CARLOS, *INTRODUCCIÓN A LA TEORÍA GENERAL DEL PROCESO*, EDITORIAL CÁRDENAS, EDITOR Y DISTRIBUIDOR, MÉXICO D. F., 2002.

“Artículo 1º.- Sólo puede iniciar un procedimiento judicial o intervenir en él, quien tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena, y quien tenga el interés contrario¹³” ...

Asimismo, este principio resguarda las garantías de seguridad jurídica que contempla nuestra Constitución en los artículos 14 párrafo II y 16 párrafos I y XVI que establecen:

“Artículo 14. (...)

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

....

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

...

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio¹⁴.

Como podemos observar queda claramente precisado que la ley y la misma Constitución señalan que este principio de bilateralidad es el fundamento que se necesita para que exista un proceso, en virtud de que debe existir un interés jurídico de dos individuos sobre un derecho real o derecho personal, para someterlo a una autoridad, a través de una acción o medio de defensa que la misma ley establezca, para demostrar si este derecho le corresponde.

De este punto podemos partir para el análisis de la naturaleza del proceso para poder entenderlo, pues retomando la idea principal de lo dicho anteriormente el proceso en el ámbito jurídico, es una serie de actos que suceden regularmente en tiempo y se encuentran concatenados entre sí, por el fin u objeto que se quiere realizar con ellos.

Además se señala que en el área legal existen diversos procesos como son el proceso legislativo, el administrativo, entre otros, que se realizan ante órganos jurisdiccionales de acuerdo a las leyes que rijan la materia en que se encuentre el conflicto o controversia.

Asimismo la naturaleza de los procesos existentes señalan en forma más concreta las características que estos tiene. El jurista Chiovenda¹⁵ señala:

¹³ CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES 2012.

¹⁴ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

¹⁵ PALLARES EDUARDO, *DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL*, EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO D. F., 2003.

- Tiene relación jurídica con el Derecho **Público**.
- Es de **tracto sucesivo**, se desarrolla a través de una serie de actos y en un tiempo determinado.
- **Autónomo**, se rige por propia ley además de la ley que se estudia.
- **Tridimensional**, se encuentra formado por tres partes: actor, demandado y órgano jurisdiccional.
- **Colaborante**, se establece una relación entre las partes a través de un órgano jurisdiccional.
- Contiene **derechos y obligaciones**, es decir, facultades o cargas que nacen y se extinguen durante el mismo.
- **Heterogéneo**, los derechos y obligaciones no son de la misma naturaleza.

Tomando en cuenta estas características del proceso, podemos conceptualizarlo como el conjunto de actos que tiende al arreglo de situaciones conflictivas o pronunciamientos del órgano de justicia de acuerdo a las leyes existentes.

Asimismo, esta rama del Derecho estudia estos actos o procedimientos en forma particular, pues forman parte de un todo como lo es el proceso.

I.2.2. PROCEDIMIENTO

En esta parte se analizará el concepto de procedimiento partiendo de forma general hasta llegar a la particularidad que el Derecho le da a éste.

En forma general conocemos a un procedimiento como el modo de ejecutar determinadas acciones que suelen realizarse de la misma forma, con una serie común de pasos claramente definidos, que permiten realizar una ocupación, trabajo, investigación o estudio, se puede aplicar a cualquier situación¹⁶.

De este sencillo concepto se desprende que es una serie de actos que tienen un método o forma para poder realizarse, para que se lleve a cabo un determinado fin.

Si partimos de esta idea, nos daremos cuenta que el estudio que da el Derecho de este concepto es de una forma específica de cómo se aplica en la rama del Derecho y la utilidad que éste tiene en nuestra área.

Alcalá Zamora define al procedimiento como: **“fase procesal autónoma y delimita respecto a que juicio con que se entronca.”**¹⁷

Carnelutti lo señala como la metodología imprescindible para el estudio del proceso, y define al procedimiento:

¹⁶ WWW.WIKIPEDIA.COM.

^{17- 18} PALLARES EDUARDO, *DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL*, EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO D. F., 2003.

... **“es el modo como se va desarrollando el proceso, los trámites a que está sujeto, es decir la manera de substanciar al proceso”** y señala que esta substanciación puede ser de manera ordinaria, sumaria, sumarísima, breve o dilatada, escrita o verbal, con una o varias instancias con periodo de pruebas o sin él, etcétera...¹⁸

También se considera que el procedimiento **“son las formas externas al trámite o rito que haya que seguirse ya al conocimiento empírico, es decir una práctica constante en el ejercicio de la función jurisdiccional”**.¹⁹

Por eso el procedimiento ha sido objeto de estudio de diversos autores que lo señalan como la base del proceso, dando diversos conceptos de éste sin perder de vista sus características esenciales, señalando que el procedimiento es el quehacer material de un acto determinado, es decir, una determinada forma de realizar las cosas que ocupan espacio y tiempo, para que estén sean válidas.

¹⁹ CORTES FIGUEROA CARLOS, *INTRODUCCION A LA TEORIA GENERAL DEL PROCESO*, EDITORIAL CÁRDENAS EDITOR Y DISTRIBUIDOR, MÉXICO D. F., 2002.

I.2.3 DIFERENCIAS ENTRE PROCESO Y PROCEDIMIENTO

| PROCESO | PROCEDIMIENTO |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Sistema de organización elaborada con los datos que da la experiencia y por conceptos que proporciona la ciencia. | <ul style="list-style-type: none">• Formas externas, trámite o rito del conocimiento empírico. |
| <ul style="list-style-type: none">• Es teórico, en forma general pues sólo da los conceptos. | <ul style="list-style-type: none">• Experimental, es decir, práctico a la ley, lugar o tiempo específico que se trate. |
| <ul style="list-style-type: none">• .Contiene los requisitos en forma general, los supuestos y presupuestos procesales. | <ul style="list-style-type: none">• Requisitos concretos, en virtud de que señala el cómo se debe llevar a cabo la acción guardando la observancia de ley. |
| <ul style="list-style-type: none">• Sustantivo, señala los actos a resolver una controversia. | <ul style="list-style-type: none">• Adjetivo, coordina y reviste de validez a los actos que se deben resolver en una controversia. |

De acuerdo al estudio anterior podemos percatarnos de las diferencias que existen entre estos conceptos, asimismo, las aportaciones que ambos dan al juicio o relación procesal que llegue a existir entre los individuos y/o autoridades, pues como ha quedado plenamente señalado el proceso es similar sólo cambian los procedimientos dependiendo de la materia a tratar.

En una forma más simplificada, si aplicamos un silogismo para referirnos a estos conceptos podremos señalar que el proceso es al continente como el procedimiento es el contenido, dejando en claro que no todo procedimiento puede ser un proceso pero si formar parte de él.

I.3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El Procedimiento Administrativo es estudiado por el Derecho Administrativo, tomando las bases procesales que hemos estudiado anteriormente, así que para poder entender a este procedimiento es pertinente mencionar de inicio cuál es el objeto del Derecho Administrativo.

El Derecho Administrativo tiene diversos criterios o definiciones ya que si partimos de una definición global, podemos decir que es la rama del Derecho Público que se encarga de estudiar la organización y funciones de las instituciones, pero del Estado, en especial aquellas relativas al Poder Ejecutivo²⁰.

Si bien es cierto, el Derecho Administrativo, se desprende del Derecho Público pues estudia la relación que existe entre el Estado y los gobernados. Sin embargo, esta definición no engloba todo lo que esta rama se encarga de estudiar, pero si podemos empezar con esta definición, para posteriormente pasar a un estudio más profundo de lo que éste realiza y como encierra en su estudio al Procedimiento Administrativo, así como las características que esta ciencia tiene, y las especificaciones del mismo procedimiento.

Existen cuatro teorías que analizan al Derecho Administrativo y que señalan las diversas características que tiene para, de esa formar, armar un concepto de Derecho Administrativo más amplio, y que son: Teoría Legalista, Teoría de los Servicios, Teoría Formalista y Teoría Objetivista²¹.

Teoría Legalista: señala que el Derecho Administrativo, es el conjunto de las leyes que tienen por objeto la organización y la materia propia de la administración, esta definición no es totalmente completa porque sólo se refiere al Derecho Administrativo, como un derecho objetivo, es decir sólo se enfoca a la ley y pierde de vista que esta ciencia también es creadora de algunas figuras o procedimientos.

Teoría de los Servicios: señala que el fin del Derecho Administrativo es la regulación de los servicios públicos; sin embargo, podemos ver que esta definición se encuentra incompleta, toda vez que del concepto de administración se desprende que ésta es la ciencia social compuesta de principios técnicos y prácticos, cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr.

²⁰ WWW.WIKIPEDIA.COM.

²¹ DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO, LUCERO ESPINOSA MANUEL *COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, PRIMER CURSO*, EDITORIAL PORRÚA, 5ª EDICIÓN, MÉXICO D. F., 2002.

Por ende el enfoque que maneja esta teoría es bastante reducido, en virtud de que sólo encierra a la administración, y el derecho que lo regula sólo estudia a los servicios públicos y no a todo lo que engloba el estudio de esta ciencia y el Derecho que la regula.

Teoría Formalista: indica que el objeto del Derecho Administrativo es el estudio de la organización, el funcionamiento y el procedimiento del Poder Ejecutivo, por lo que también se le conoce como orgánica o formal; este señalamiento es parcial toda vez que únicamente habla de la estructura y no de la actividad del mismo Poder y de sus dependencias que lo conforman, por lo que también deja a un lado los diversos reglamentos existentes de las funciones que deben desempeñar y sólo habla de una ley general no así de los particulares.

Teoría Objetiva: afirma que el Derecho Administrativo es la ciencia que estudia el funcionamiento o función administrativa, no así la estructura de la misma o la interrelación con los órganos que la forman. Esta teoría se opone a la formalista y reduce de igual forma el objeto de estudio del Derecho Administrativo, en virtud de que sólo ve el funcionamiento como forma general y no la estructura de esta Administración.

Como hemos visto todas estas teorías aportan algunas características y la naturaleza que tiene el Derecho Administrativo, como son:

- Derecho Público.
- Normas encargadas de regular la organización de la materia administrativa y de los órganos que la realizan.
- Se encarga del estudio de la estructura, funcionamiento, organización y procedimiento del Poder Ejecutivo y de los organismos que dependen de éste encargados de la administración.

De aquí podemos desprender un concepto más completo sobre esta ciencia, pues encierra todas las características antes mencionadas, por ende, podemos definir al Derecho Administrativo como **la rama del derecho público que se encarga del estudio de los principios y normas que regulan la organización así como la actividad de la administración pública, los medios o procedimientos para realizarlo y las relaciones que lo generan.**

Existen otros conceptos que nos acercan un poco más a la figura de análisis en esta tesis, en virtud de que se enfoca a una de las actividades que realiza la administración pública. El doctor Gabino Eduardo Castrejón García señala que al Derecho Administrativo también se le denomina como Derecho Tributario Formal, definiéndolo

como un “conjunto de normas que regulan la actividad de la Administración Pública que se encarga de la determinación y de la recaudación de los tributos y de su tutela...”²²

Es decir, en un sentido más amplio nos señala que el Derecho Administrativo no tiene relación formal ni sustantiva pero sí una relación de finalidad, en virtud de que la administración tiende a realizar lo señalado por las normas existentes en el Derecho sustantivo existente, y que éste no es otra cosa más que normas jurídicas que regulan el nacimiento, efectos y extinción de la obligación tributaria, así como los supuestos que la generan, siendo estos supuestos las figuras que el Derecho ha creado y que se van regulando con diversas leyes; por ende esta definición concuerda un poco más con el objeto de estudio de esta tesis, siendo también el concepto más completo para definir la evolución y desarrollo en la rama del Derecho Administrativo, pues de los conceptos ya mencionados queda plenamente demostrado que el Derecho Administrativo no sólo es una ciencia estructural, sino que también le interesa la actividad que desempeña la administración del Estado, el origen de ésta y sus efectos en los individuos que estamos sujetos a la misma.

I.3.1 CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El Procedimiento Administrativo comprende diversas situaciones en materia administrativa pues continúa con la esencia de lo que es el procedimiento, teniendo por entendido que éste no es otra cosa que el conjunto de formalidades que revisten al acto para que sea válido; en virtud de que resguarda elementos que hace diferente a este procedimiento del procedimiento civil.

Esto se demuestra con la actuación de la autoridad dentro de este procedimiento, que es el desenvolvimiento que la autoridad tiene dentro de éste, y cómo se va apegando a las formalidades previstas en las normas existentes, con lo cual se garantizan la causa legal y las garantías de cada parte que conforma este procedimiento, es decir, la seguridad jurídica que debe existir en cualquier proceso jurídico.

Respecto de la actuación que tiene la autoridad dentro del procedimiento, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinoza, en su Compendio de Derecho Administrativo, asientan que **la función administrativa se manifiesta con la emisión de actos concretos por parte de la autoridad que afectan la esfera jurídica de los particulares**²³, y que la formación de estos actos se realizan a través de

²² CASTREJÓN GARCÍA GABINO EDUARDO, *DERECHO TRIBUTARIO*, EDITORIAL CÁRDENAS EDITOR DISTRIBUIDOR, 1ª EDICIÓN, MÉXICO, D. F., 2002.

²³ DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO, LUCERO ESPINOSA MANUEL *COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, PRIMER CURSO*, EDITORIAL PORRÚA, 5ª EDICIÓN, MÉXICO D. F., 2002.

procedimientos de acuerdo a la materia y es de esa forma que adoptan su nombre y su clasificación de acuerdo a los aspectos de que se trate (legislativos, judiciales o administrativos); asimismo, se encuentran sujetos a cumplir los requisitos que se encuentran previstos en las leyes de cada materia y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que impone los límites a la actuación de la autoridad, como lo señala el artículo 16 párrafos I, XV y XVI²⁴:

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

(...)

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

(...)

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

De la lectura del artículo anterior podemos concretar que para los actos administrativos que realiza la autoridad, debe existir una causa legal en el procedimiento ya que sin ella el acto no tiene validez alguna, con lo cual la seguridad jurídica se encuentra plenamente resguardada. Asimismo los actos deben seguir las formalidades que señalan las leyes vigentes, en este caso la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, así como la aplicación, si es necesario, de las leyes supletorias que existan para que estos actos sean válidos.

Estas formalidades se tienen contempladas en el artículo 14 constitucional, párrafo II, que señala:

Artículo 14. (...)

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho²⁵.

El artículo anterior robustece nuestro dicho de que los actos de molestia que la autoridad administrativa genere deben cumplir ciertas formalidades para que sean válidos, y en caso de que no se cubran estas formalidades tales actos serán nulos. De

²⁴ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 2012.

²⁵ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

esa forma el individuo tendrá la certeza de que su esfera jurídica no sufrirá ningún menoscabo o perjuicio por actos que están viciados, en virtud de que no cumplen con las formalidades dispuestas por ley.

Ahora bien, tomando los diferentes conceptos de proceso y procedimiento que hemos estudiado anteriormente, podemos iniciar la conceptualización del Procedimiento Administrativo, ya que de aquellos se desprenden los principios básicos en los cuales los actos de las autoridades administrativas se deben basar para ser emitidos; ahora bien si partimos del hecho de que el Procedimiento Administrativo se desprende del mismo Procedimiento Civil, sólo que cambia el objeto jurídico más no el fin del mismo, que como lo hemos dicho es la justicia.

José Roberto Dromi, hace un silogismo para definir al Procedimiento Administrativo, él dice: **“el procedimiento es en rigor respecto de la voluntad administrativa, lo que el acueducto al agua, el conducto por el que se transita...”**²⁶, es decir, el procedimiento administrativo es el conducto por el cual la autoridad administrativa expresa su voluntad.

Con esto entendemos que el procedimiento administrativo es un instrumento formal, pues para que los actos que son realizados por una autoridad o le sean solicitados por el individuo, es necesario que se plasme la voluntad de la autoridad o del individuo en una forma válida de acuerdo a la ley u ordenamiento jurídico existente, ya que en caso de que no se realice el acto o se externe la voluntad de acuerdo a la ley, éste se encontrará viciado y por lo mismo será ilícito, en virtud de que el procedimiento es un instrumento formal que constituye una garantía de eficacia en la relación jurídica autoridad–gobernado; por ello no debemos perder de vista que esta relación jurídica es de carácter bilateral con lo que se mantiene el imperio de legalidad y justicia, si los actos se realizan con las formalidades que la ley estipula.

Cabe mencionar que este procedimiento tiene una variante que es el Procedimiento Contencioso Administrativo, que **es el conjunto de formalidades que regulan las relaciones bilaterales entre autoridad-gobernado ante un órgano, con el fin de resolver una controversia**, es decir, que es el procedimiento por medio del cual los individuos pueden llevar a controversia los diferentes actos que emita la autoridad administrativa ante un tercero, que sería el Órgano Judicial para obtener una respuesta en caso de que la autoridad administrativa no se la haya dado o bien que el gobernado no esté de acuerdo con la misma, esto tiene su sustento en el Título Tercero, artículo 12 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo²⁷ que señala:

²⁶DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO, LUCERO ESPINOSA MANUEL *COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, PRIMER CURSO*, EDITORIAL PORRÚA, 5ª EDICIÓN, MÉXICO D. F., 2002.

²⁷ LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Artículo 12.-Las disposiciones de este Título **son aplicables a la actuación de los particulares ante la Administración Pública Federal, así como a los actos a través de los cuales se desenvuelve la función administrativa.**

Asimismo el artículo 2 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo²⁸, que a la letra dice:

ARTÍCULO 2o.- El juicio contencioso administrativo federal, procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Asimismo, **procede dicho juicio contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean auto aplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.**

Este derecho de someter ante un órgano juzgador, un acto administrativo también lo contempla la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa²⁹ que señala:

“ARTÍCULO 14.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa **conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos...”**

De la lectura que se dé a los artículos anteriores se podrá confirmar que el Procedimiento Administrativo y el Contencioso Administrativo, no sólo son la voluntad expresa de la autoridad, sino que se transforman en la liga entre los sujetos (autoridad y gobernado) que pueden presentar ante un tercero, que es el órgano juzgador, el acto administrativo que cause molestia alguno de los dos, con el fin de que auxilie a dirimir el acto sometido, con la condición de que los dos sujetos que se encuentran dentro de esta relación bilateral cumplan con lo que el juzgador haya resuelto.

Con lo anterior podemos concluir que el Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, regula de forma simultánea la actividad administrativa, que como hemos mencionado se forma de una participación de varios órganos administrativos así como de gobernados en su calidad de partes en el proceso, asimismo aporta nuevas formas de actuar para las mismos, con base en las nuevas necesidades que se generan en la vida cotidiana.

²⁸ LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

²⁹ LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

I.3.2 PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El Procedimiento Administrativo así como sus demás ramas se basan en los principios básicos del Derecho, que son ejes para salvaguardar la justicia y equidad dentro del proceso y con ello exista una sana relación jurídica.

Si retomamos la idea del que el Procedimiento Administrativo es el conjunto de actos concatenados tendientes a la preparación de la expresión de la voluntad administrativa y que estos se encuentran apegados o regulados por una norma o ley existente, podemos inferir que estas leyes están basadas en principios que dan las bases a este procedimiento.

Para el jurista Dromi “**los principios en el Procedimiento Administrativo son directrices que definen su esencia y justifican su existencia, permitiendo explicar más allá de la regulaciones procesales dogmática, el por qué y para qué del mismo. Son especies de ideas pétreas, inmodificables por la regulación formal, que explicitan el contenido del procedimiento.**”³⁰

Como se puede observar en el argumento anterior estos principios no son otra cosa que la esencia de las leyes que dan forma al Procedimiento Administrativo, de esta idea diversos autores señalan que dichos principios se pueden clasificar en dos tipos que son: principios sustanciales y principios formales.

PRINCIPIOS

SUSTANCIALES

- **Legalidad Objetiva.**
- **Defensa.**
- **Economía.**
- **Publicidad.**

FORMALES

- **Oficiosidad.**
 - **Informalidad en favor del administrado.**
 - **Eficacia.**
 - **Celeridad.**
 - **Buena Fe.**
 - ***Indubio Pro Actione***
-

³⁰ DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO, LUCERO ESPINOSA MANUEL *COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, PRIMER CURSO*, EDITORIAL PORRÚA, 5ª EDICIÓN, MÉXICO D. F., 2002.

Como se puede ver en el cuadro anterior, los principios que rigen al Procedimiento Administrativo derivan de los principios básicos del Derecho, sin embargo en la aplicación se vuelven más específicos, en virtud de lo cual revisten al Procedimiento Administrativo de validez.

PRINCIPIOS SUSTANCIALES

Estos principios son de jerarquía constitucional preexistente, y justifican la finalidad primaria del Procedimiento Administrativo, con lo cual se garantiza la participación de los administrados en la formación de la voluntad administrativa y en la tutela de la defensa de la propia legalidad, defendiendo con ello el principio de bilateralidad que el mismo proceso contiene.

Cabe mencionar que el proceso que contiene estos principios tiene dos finalidades que son:

Garantizar los derechos de los administrados interesados en el procedimiento.

Asegurar la pronta y eficaz satisfacción general mediante la adopción de medidas y decisiones tomadas por los órganos administrativos que interpretan el interés.

Estos fines son realizados dentro del ámbito donde se desarrolla el procedimiento; asimismo dentro del tiempo que la ley establece. Estos principios son:

A. LEGALIDAD OBJETIVA

Se lleva a cabo de acuerdo a las leyes, en virtud de que no sólo protege los derechos subjetivos del gobernado sino que también realiza la defensa de las normas jurídicas objetivas, es decir, hace efectivo lo que las leyes disponen para el correcto funcionamiento del procedimiento. En la formación de este principio se encuentran cuatro elementos que son: Normatividad Jurídica, Jerarquía Normativa, Igualdad Jurídica y Razonabilidad.

Normatividad Jurídica. Es toda actividad administrativa que debe sustentarse en normas jurídicas, toda vez que para cada caso **rige un ordenamiento**, es decir, si una actuación encuadra en una norma jurídica se debe aplicar toda la normatividad, en virtud de la actuación no sólo se someterá a una sola ley en el sentido formal, sino en el ordenamiento jurídico del que es integrante de la norma, a esto se le conoce como el “**bloque de la legalidad**”³¹, denominado así por Hauriou, que no es otra cosa más que

³¹DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO, LUCERO ESPINOSA MANUEL *COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, PRIMER CURSO*, EDITORIAL PORRÚA, 5ª EDICIÓN, MÉXICO D. F., 2002.

englobar en la misma norma constitucional a la ley y las fuentes de ese rango, a los reglamentos y a los principios que la doctrina y la jurisprudencia formulan.

Es decir que no sólo se aplicará a un caso concreto la ley específica sino que se tendrán que estudiar las demás normas que encierra la situación prevista en la ley para que de esa forma se encuentre completamente fundado y motivado y con ello sea un acto válido.

Jerarquía Normativa. Este es el sometimiento de la autoridad administrativa a un ordenamiento jurídico respetando la ordenación jerárquica existente.

Con lo anterior, debemos recordar que nuestro sistema jurídico está integrado por una jerarquía jurídica (Constitución, ley, reglamento, etc.). Esta jerarquía es parte de las fuentes del derecho en forma general y se aplican en forma concreta en las diversas ramas del mismo, como lo son el Procedimiento Administrativo y el Procedimiento Contencioso Administrativo así como el Procedimiento en materia Aduanera, este último objeto de esta investigación. En virtud de que los actos que se generan en estos procedimientos se encuentran resguardados por esta jerarquía, ya que las leyes generales se aplican a estos casos están en función de la misma jerarquía como un todo, esto es en razón de que la norma concreta aplicable a los casos específicos obtiene su validez de la norma superior que es el caso de la Constitución, que tiene como objetivo resguardar una garantía del individuo.

Igualdad Jurídica. Esto es que la actuación de la administración debe ser igual a las partes en pugna siempre que éstas se encuentren en las mismas condiciones.

Esto es, que la autoridad no puede otorgar ninguna excepción o privilegio, que excluya a unos de otros en la misma situación. Dromi nos dice respecto a este principio lo siguiente:

...

“El principio de igualdad supone su tratamiento para situaciones iguales.”³²

Sin embargo, hay que señalar que la igualdad no se puede aplicar o traducir en un trato igual a todos que no tengan las mismas condiciones en la situación que se trate o que se haya generado.

³²DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO, LUCERO ESPINOSA MANUEL *COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, PRIMER CURSO*, EDITORIAL PORRÚA, 5ª EDICIÓN, MÉXICO D. F., 2002.

Razonabilidad. Es la actuación de la autoridad que debe verificar los hechos y valorarlos de forma objetiva, es decir, que el acto esté justificado de acuerdo a las normas bajo las que se realicen así como los hechos que lo originen (tiempo, lugar).

Con los elementos aportados anteriormente podemos destacar que el principio de Legalidad Objetiva se basa en que en el momento de estar en el procedimiento o proceso, las partes deben ser tratadas de igual forma, y que ambas están obligadas a fundar y motivar sus actuaciones durante el procedimiento del que trate, es decir, que se encuentren apegadas a la ley vigente al momento de que se genera el acto o hecho, o las leyes que surjan a favor del mismo.

B. DE DEFENSA

Este principio es la base de cualquier procedimiento, sin embargo, en nuestra materia es la columna vertebral, toda vez que como se señala en los artículos 14, 16 y 17 de nuestra Carta Magna³³:

Artículo 14. (...)

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, **sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.**

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, **sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.**

Artículo 17(...)

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial...

De la lectura a estos artículos podemos comprobar que la garantía de audiencia se encuentra contemplada en ellos, toda vez que su objetivo es garantizar que los individuos no sean molestados en su esfera jurídica, que sean escuchados y aunque este principio no se encuentre en forma escrita plenamente en ellos y en algunas leyes, se entiende para que estos actos de molestia que genera la autoridad deben ser notificados a los individuos para que se puedan defenderse de ellos, y que el órgano juzgador está obligado antes de emitir su resolución, a escuchar las pretensiones que el individuo y la autoridad tengan sobre el acto a controvertir.

³³CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Asimismo, el autor retoma una tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que establece en forma más clara lo que los artículos mencionados señalan:

...“Aunque la ley del acto no establezca en manera alguna requisitos y formalidades previamente a la emisión del acuerdo reclamado, de toda suerte queda la autoridad gubernativa obligada a observar las formalidades necesarias para respetar la garantía de previa audiencia que consagra el artículo 14 Constitucional³⁴”...

Esto robustece el principio de defensa que está estrechamente ligado a la garantía de audiencia y que es un derecho inalienable, toda vez que el individuo se encuentra en pleno derecho de estar informado del acto del que se le requiere para que de esta manera pueda entablar los medios de defensa que la ley establece a su favor y así órgano juzgador decida si el acto en controversia es válido y afecta la esfera jurídica del individuo y emita una resolución adecuada para impartir justicia, por lo que este principio no sólo se relaciona con la justicia, sino también con la eficiencia del procedimiento del que se trate.

Lo anterior, se refuerza con la cita sobre el mismo principio de defensa del jurista Agustín Gordillo que se dice:

El principio se mantiene incólume incluso cuando los hechos sobre los cuales debe decidirse parecen absolutamente claros, y la prueba existente sea contundente y unívoca, porque si la Administración tiene en cuenta no solamente razones o motivos de legitimidad, sino también motivos de oportunidad, mérito o conveniencia, entonces es meritorio que la voz del afectado, aun en el más claro de los casos, aporta siempre un elemento más de juicio a tener en cuenta por el juzgamiento del mérito u oportunidad del acto.³⁵

De aquí se desprende que el procedimiento y el mismo acto no pueden ser plenamente válidos sin que los hechos de las dos partes sean expuestos ante el órgano juzgador y de esta forma éste pueda emitir la resolución acorde a lo expuesto, y quedando como obligación de ambas partes a obedecer lo que la resolución dicte.

Por lo anterior diversos administrativistas señalan que el principio de defensa está formado por dos elementos a favor de los individuos y que la autoridad debe contemplar, que son: el derecho de audiencia y el derecho de ofrecer y producir pruebas.

³⁴DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO, LUCERO ESPINOSA MANUEL *COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, PRIMER CURSO*, EDITORIAL PORRÚA, 5ª EDICIÓN, MÉXICO D. F., 2002.

³⁵ OP. CIT.

El **derecho de audiencia**, es simplemente la participación activa del individuo en el quehacer administrativo, pues el autor en cita dice que este quehacer no sólo debe limitarse a la presencia del interesado sino cubrir la siguiente necesidad:

Publicidad del Procedimiento. Esto es el conocimiento de la persona sobre las actuaciones administrativas, por medio de los medios que establezca la ley (Notificaciones).

Salvo las excepciones que establezca la misma ley, en virtud de que la publicidad de estas situaciones ponga en riesgo o entorpezca la labor de fiscalización de la autoridad, los derechos de un tercero o el interés público, lo anterior tiene su sustento en el artículo 33 de Ley Federal de Procedimiento Administrativo³⁶ que señala:

Artículo 33.- Los interesados en un procedimiento administrativo tendrán derecho de conocer, en cualquier momento, el estado de su tramitación, recabando la oportuna información en las oficinas correspondientes, **_salvo cuando contengan información sobre la defensa y seguridad nacional, sean relativos a materias protegidas por el secreto comercial o industrial, en los que el interesado no sea titular o causahabiente, o se trate de asuntos en que exista disposición legal que lo prohíba.**

El artículo anterior robustece la idea planteada en el principio del que estamos tratando, pues marca como la única excepción para que la información sea considerada confidencial y por ende no se pueda comunicar al interesado en el procedimiento, debe contener estas características:

- Contenga información sobre la defensa y seguridad nacional.
- Sean relativos a materias protegidas por el secreto comercial o industrial.
- En los que el contenido de la información, el interesado no sea titular o causahabiente.
- Trate de asuntos en que exista disposición legal que lo prohíba.

Con esto podemos concluir en este elemento del Principio de Defensa que en caso de que el acto administrativo en pugna no contenga las características mencionadas, éste se hará del conocimiento del interesado, esto es para que el individuo interponga el medio de defensa que le convenga expresando los alegatos en contra del acto administrativo, o del acto que generó a éste, siempre y cuando este medio se encuentre apegado a la ley. En caso de que el acto no se le dé a conocer al individuo éste se tendrá como inválido.

Ahora bien, **el derecho de ofrecer y producir pruebas**, es la oportunidad que otorga la ley a las partes de un litigio para demostrar que los actos administrativos son válidos o no, y de esta forma demostrar al juzgador que las pretensiones de uno o del

³⁶ LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

otro son fundadas y por ende veraces, es decir, las partes tiene que demostrar y probar, al órgano juzgador, con hechos quien tiene la razón.

Este derecho se encuentra resguardado en los artículos 50 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo³⁷ y 40 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo³⁸, que a la letra dicen:

Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Artículo 50.- En los procedimientos administrativos se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades. No se considerará comprendida en esta prohibición la petición de informes a las autoridades administrativas, respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos.

La autoridad podrá allegarse de los medios de prueba que considere necesarios, sin más limitación que las establecidas en la ley.

El órgano o autoridad de la Administración Pública Federal ante quien se tramite un procedimiento administrativo, acordará sobre la admisibilidad de las pruebas ofrecidas.

Sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando no fuesen ofrecidas conforme a derecho, no tengan relación con el fondo del asunto, sean improcedentes e innecesarias o contrarias a la moral y al derecho. Tal resolución deberá estar debidamente fundada y motivada.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

ARTÍCULO 40.- En los juicios que se tramiten ante este Tribunal, **el actor que pretende se reconozca o se haga efectivo un derecho subjetivo, deberá probar los hechos de los que deriva su derecho y la violación del mismo**, cuando ésta consista en hechos positivos y el demandado de sus excepciones.

En los juicios que se tramiten ante el Tribunal, **serán admisibles toda clase de pruebas**, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolucón de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

De la lectura que se realice a los lineamientos anteriores, podemos ver que señalan que las partes interesadas en un procedimiento deben probar con documentos los hechos u actos que les cause molestia, asimismo apuntan los limites para este tipos de pruebas, ya que no permiten que las pruebas sean subjetivas sino que sean concretas, para demostrar su dicho y con ello otorgar al acto una sólida validez por estar totalmente fundado y motivado.

³⁷ LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

³⁸ LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

C. ECONOMÍA

Este principio en el Procedimiento Administrativo, de acuerdo a los autores en cita; tiene dos enfoques: el de tiempo y el de gratuidad.

El enfoque sobre la economía del tiempo, refiere a que el procedimiento debe ser expedito, es decir, obtener de la autoridad o del órgano juzgador una resolución en poco tiempo.

El segundo va dirigido a la gratuidad del procedimiento, es decir, que el procedimiento no debe tener costo o algún gravamen hacia la administración pública o el órgano jurisdiccional, salvo lo que la misma ley establezca para la tramitación del mismo.

Este principio de economía tiene su sustento legal en el artículo 6 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo³⁹, con relación al artículo 17 párrafo II de la Constitución⁴⁰ que señalan:

ARTÍCULO 6o.- En los juicios que se tramiten ante el Tribunal no habrá lugar a condenación en costas. Cada parte será responsable de sus propios gastos y los que originen las diligencias que promuevan.

(...)

Artículo 17. (...)

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Podemos concluir con lo anterior, que salvo los gastos que la persona realice al momento de contratar por asesoramiento a terceros o en algún otro trámite por concepto de servicio o multas que sean realizadas por o para la administración pública, todo el procedimiento es gratuito.

³⁹ LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

⁴⁰ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

D. PUBLICIDAD

Este principio va estrechamente ligado con el principio de defensa que hemos estudiado, toda vez que como ha quedado señalado, el individuo que inicie el procedimiento administrativo ya sea aplicado en materia contenciosa o aduanera, éste debe conocer todas las actuaciones de la autoridad en virtud que este conocimiento está elevado al rango de garantía individual que se encuentra consagrado en el artículo 14 Constitucional antes referido.

Con lo cual podemos definir que el objetivo de este principio de publicidad dentro de los diversos procedimientos es el satisfacer todas las etapas o fases del acto que se genere, pues de estos se desprenden algunos derechos.

Este principio se encuentra resguardado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su Capítulo Quinto DEL ACCESO A LA DOCUMENTACION E INFORMACION, artículo 33, que a letra señala:

Artículo 33.- Los interesados en un procedimiento administrativo tendrán derecho de conocer, en cualquier momento, el estado de su tramitación, recabando la oportuna información en las oficinas correspondientes, salvo cuando contengan información sobre la defensa y seguridad nacional, sean relativos a materias protegidas por el secreto comercial o industrial, en los que el interesado no sea titular o causahabiente, o se trate de asuntos en que exista disposición legal que lo prohíba⁴¹.

Este artículo va en relación con el artículo 14 de nuestra Carta Magna mencionado anteriormente, así como también se relaciona con el Principio de Defensa ya estudiado, por ende podemos concluir que el Principio de Publicidad es sencillamente el derecho que el individuo tiene para conocer los actos que la autoridad realiza que sean de su interés, y de esta forma poder usarlos a su favor o en su caso controvertirlo en algún procedimiento.

Con este principio, terminamos el estudio de los principios sustanciales que el Procedimiento Administrativo tiene y como pudimos apreciar la función de ellos es a favor al individuo que inicie un procedimiento administrativo, ya sea en materia contenciosa y/o aduanera, esto es de esta forma en virtud de que en estos principios se encierra lo que viene a hacer uno de los ideales del Derecho que sería expedir justicia en forma precisa y expedita, para de esta forma no dañar en ningún momento al individuo y que éste tenga una oportunidad de ser tratado de forma justa y equitativa.

⁴¹LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

PRINCIPIOS FORMALES

Conocidos también como Principios de Jerarquía normativa, legal o reglamentaria, que en conjunto constituyen pautas que ayudan al cumplimiento de los principios sustanciales, ya que para la aplicación de estos necesariamente deben existir instrumentos de aplicación complementaria, y en la doctrina se señala, dentro de estos principios, los siguientes elementos: oficiosidad, informalidad a favor del administrado, eficacia, celeridad, buena fe e *indubio pro actione*. Estos principios están contemplados en el articulado del Título Tercero Del Procedimiento Administrativo Capítulo Primero de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

A. OFICIOSIDAD

Este principio consiste en la obligación que tienen los órganos administrativos u órganos jurisdiccionales ante quienes sean sometidos los actos que causen alguna molestia al individuo a dirigir e impulsar el procedimiento que se inicie ante ellos, ordenando la práctica de cuanto estimen conveniente para el esclarecimiento y resolución del mismo.

Esto lo sustenta el artículo 18 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo⁴² que establece:

Artículo 18.- El procedimiento administrativo continuará de oficio, sin perjuicio del impulso que puedan darle los interesados. En caso de corresponderles a estos últimos y no lo hicieren, operará la caducidad en los términos previstos en esta Ley.

De acuerdo a lo anterior queda claro que lo procedimientos iniciados ante la autoridad competente, no importando si es iniciado por oficio o a petición de parte, es la obligación de la H. Juzgadora hacerse de las pruebas necesarias para comprobar que la pretensión del solicitante este sustentada en hechos cierto y por ende sea válida.

Esto en virtud de que la autoridad como juzgadora o en su caso el órgano juzgador al momento de impulsar el procedimiento, cumple con el fin de indagar y determinar los hechos que originaron el acto impugnado, la actuación de la autoridad así como la comprobación de los mismos para de esta forma satisfacer la necesidad del interés público.

Sin embargo, el mismo artículo maneja los límites del mismo, toda vez que señala que si alguno de los interesados que hayan iniciado el procedimiento no siga el mismo, operara la figura de la caducidad, para extinguir al mismo.

⁴² LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

INFORMALIDAD A FAVOR DEL ADMINISTRADO

Este principio del Procedimiento Administrativo se encuentra a favor del individuo en caso de que éste haya iniciado el procedimiento, en virtud de que si no existe alguno de los formalismos esenciales que compliquen o retrasen el mismo procedimiento, estos pueden ser subsanados por la autoridad.

Este principio se sustenta en los artículos 15 primer párrafo y 43 de la ley en cita, que señalan⁴³:

Artículo 15.- La Administración Pública Federal **no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la ley.**

Artículo 43.- En ningún caso se podrán rechazar los escritos en las unidades de recepción de documentos.

Cuando en cualquier estado **se considere que alguno de los actos no reúne los requisitos necesarios, el órgano administrativo lo pondrá en conocimiento de la parte interesada, concediéndole un plazo de cinco días para su cumplimiento.** Los interesados que no cumplan con lo dispuesto en este artículo, se les podrá declarar la caducidad del ejercicio de su derecho, en los términos previstos en la presente Ley.

Es decir, no se le puede exigir al individuo el cumplimiento de requisitos formales del procedimiento en una sola instancia toda vez de que si llega a faltar algún requisito, la autoridad u órgano jurisdiccional, debe señalar al individuo lo que le falta o cubrir estas formalidades.

Dromi señala: “El principio de informalidad **obliga a una interpretación con benignidad de las formalidades precisas contenidas en el procedimiento.**”

En consecuencia, **el administrado puede invocar la elasticidad de las normas en tanto y en cuanto lo beneficien**, ópera como un paliativo a favor del administrado por falta de regulación adecuada o por falta de límites concretos a la actividad administrativa...⁴⁴”

De acuerdo a lo anterior se desprende que sólo se le está permitido al individuo solicitar que se le subsane alguna omisión de algún requisito o formalidad en su escrito inicial o solicitud al momento de presentarlo ante la autoridad, es decir, en caso de que la ley no explique en forma clara algún requisito, motivo por el cual se ponga en riesgo el inicio del procedimiento, la misma autoridad debe señalarle lo que le hace falta y otorgarle un prórroga para que subsane su escrito, para que sea válido o le puedan dar

⁴³OP. CIT.

⁴⁴DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO, LUCERO ESPINOSA MANUEL *COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, PRIMER CURSO*, EDITORIAL PORRÚA, 5ª EDICIÓN, MÉXICO D. F., 2002.

entrada, con la advertencia de que si no cumple con este plazo se le desechará o no se tomará en cuenta lo faltante al momento de la resolución del mismo.

Por lo tanto, este principio se encuentra únicamente a favor del individuo toda vez que las autoridades administrativas u órganos jurisdiccionales deben solicitar que éstos cumplimenten los escritos en un lapso determinado para de esta forma continuar el procedimiento, asimismo en caso de que la información que falte no se encuentre al alcance del individuo, las mismas autoridades están obligadas a proporcionárselas, esto en virtud de que para subsanar estas omisiones son facultades regladas que tienen y que se encuentran señaladas en los diferentes articulados de las leyes que esta área administrativa maneja, esto en relación al artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y al artículo 16 en sus fracciones II, III, VI, VII, VIII, IX y X de la de la misma ley en cita⁴⁵ y el 33 fracción I incisos a), c), d), e), h) del Código Fiscal de la Federación⁴⁶ que a la letra dicen:

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Artículo 16.- La Administración Pública Federal, en sus relaciones con los particulares, tendrá las siguientes obligaciones:

(...)

II. Requerir informes, documentos y otros datos durante la realización de visitas de verificación, sólo en aquellos casos previstos en ésta u otras leyes;

III. Hacer del conocimiento de éstos, en cualquier momento, del estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan interés jurídico, y a proporcionar copia de los documentos contenidos en ellos;

(...)

VI. Abstenerse de requerir documentos o solicitar información que no sean exigidos por las normas aplicables al procedimiento, o que ya se encuentren en el expediente que se está tramitando;

VII. Proporcionar información y orientar acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones legales vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar;

VIII. Permitir el acceso a sus registros y archivos en los términos previstos en ésta u otras leyes;

IX. Tratar con respeto a los particulares y a facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones; y

X. Dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen; así como en los procedimientos iniciados de oficio, cuya instrucción y resolución afecte a terceros, debiendo dictarla dentro del plazo fijado por la ley.

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

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

I.- Proporcionarán asistencia gratuita a los contribuyentes y para ello procurarán:

⁴⁵ LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

⁴⁶ CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

a).- Explicar las disposiciones fiscales utilizando en lo posible un lenguaje llano alejado de tecnicismos y en los casos en que sean de naturaleza compleja, elaborar y distribuir folletos a los contribuyentes.

(...)

c) Elaborar los formularios de declaración de manera que puedan ser llenados fácilmente por los contribuyentes y distribuirlos o difundirlos con oportunidad, así como informar de las fechas y de los lugares de presentación de los que se consideren de mayor importancia.

d) Señalar en forma precisa en los requerimientos mediante los cuales se exija a los contribuyentes la presentación de declaraciones, avisos y demás documentos a que estén obligados, cual es el documento cuya presentación se exige.

e).- Difundir entre los contribuyentes los derechos y medios de defensa que se pueden hacer valer contra las resoluciones de las autoridades fiscales.

(...)

h) Dar a conocer en forma periódica, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, los criterios no vinculativos de las disposiciones fiscales y aduaneras.

De los numerales transcritos, se desprende que aunque el principio como tal no está expresado literalmente, si se encuentra dentro de ellos para que el procedimiento sea válido ya que sin ello, éste se presumirá viciado.

Dromi robustece los artículos mencionados pues señala: "... hay que interpretar a favor del administrado, pues traduce la regla *indubio pro actione*, o sea de la interpretación más favorable al ejercicio del derecho de acción, para asegurar en lo posible mas allá de las dificultades de índole formal, una decisión sobre fondo del objeto en cuestión del procedimiento."

Es decir, que en la aplicación práctica de este principio, la autoridad se encuentra obligada a valorar el escrito interpuesto ante ella por el individuo, y en caso de desecharlo deberá fundar y motivar el porqué desecha ese escrito, o en caso contrario por qué admitió a trámite el mismo.

En caso de que la autoridad deseche el escrito que dé inicio a un procedimiento, deberá señalar en su escrito que fue lo que del requisito formal o de fondo le faltó al individuo o no subsanó, aun que la misma autoridad se lo haya solicitado y que al término señalado no cumplió con ese requisito y por el cual su escrito se desecha.

Los juristas Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa citan lo sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a este principio, en su tesis Formulismos y exigencias de expresión en los recursos administrativos, apunta:

"(...) Por lo que se refiere a formulismos y exigencias de expresión, en la tramitación de las acciones de los particulares, **han sido atenuados en la legislación y la jurisprudencia y se ha procurado no solo simplificarlos sino lograr la mayor facilidad para juicios y recursos se tramiten con eficacia y rapidez**" (...)

"... los recursos, juicios o medios de defensa en general, han sido creados por el legislador para otorgar a los ciudadanos medios legales para facilitar la

defensa de sus derechos, por lo que al examinar su procedencia no deben ser tratados con un rigorismo que los convierta en trampas procesales que en vez de facilitar obstaculicen la defensa de tales derechos.⁴⁷

Con lo anterior podemos apreciar que la seguridad jurídica de los individuos se encuentra plenamente resguardada durante todas las etapas del procedimiento.

EFICACIA.

De acuerdo al autor en cita al Principio de Eficacia también se le conoce como economía procesal, es decir, la obtención de mejores efectos de la actuación administrativa y la participación de los administrados, bajos las reglas de economía, simplicidad, técnica y rapidez, a fin de hacer posible una tutela efectiva de los derechos de los gobernados y el poder de la administración.

Este principio también se encuentra expreso en el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo⁴⁸ que a la letra dice:

Artículo 13.- La actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.

Se desprende de lo anterior que este Principio de Eficacia es base del Procedimiento Administrativo, en virtud de que a través de él se trata de dar un solución expedita y legal a la petición o conflicto que se trate.

Asimismo, es de referirse que este principio pretende hacer del Procedimiento Administrativo un instrumento más ágil, eficiente y simplificado del quehacer administrativo, para lo cual se debe concentrar en un solo órgano administrativo los elementos del juicio, quitar plazos inútiles que sólo alargan al mismo procedimiento.

Muchos estudiosos de esta rama administrativa señalan que este principio se lleva a cabo en la práctica por diferentes técnicas que la misma ciencia administrativa ofrece, y a éstas las llaman como “**la racionalización del trabajo o de la conducta administrativa**”, que no es otra cosa más que hacer uso de los elementos que nos ofrece la ciencia administrativa en una forma más eficiente.

⁴⁷DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO, LUCERO ESPINOSA MANUEL *COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, PRIMER CURSO*, EDITORIAL PORRÚA, 5ª EDICIÓN, MÉXICO D. F., 2002.

⁴⁸ LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

CELERIDAD.

Dentro del procedimiento este principio va en relación con el de oficiosidad ya estudiado anteriormente, toda vez que como quedo precisado la autoridad administrativa u órgano jurisdiccional, está obligado a impulsar el procedimiento por oficio, quitando trámites innecesarios que sólo retrasen el resultado del mismo procedimiento.

Sin embargo, a diferencia del principio anterior en el presente no sólo se encuentra a favor del individuo sino de las dos partes que se encuentren dentro del proceso, mismo que se encuentra literalmente expresado en el artículo 13 de la ley en cita, abundado la importancia de éste con relación a las partes que integran el proceso.

A su vez es necesario hacer hincapié en el sentido de que no por ser un principio que de rapidez al procedimiento, la autoridad o el individuo pueden saltarse algún procedimiento o lineamiento para obtener más rápido la resolución al litigio del que se trate.

Por lo que es necesario señalar que la celeridad no es sinónimo de resolución apresurada sin fundamento legal, o a la morosidad de la misma, pues si se llega a este punto existen diversas figuras del mismo Derecho que establecen como consecuencia de esto una extinción del acto sometido a procedimiento, en virtud de que si alguna de las partes quieren abusar de esta celeridad y con ello no fundamentan de forma debida o tratan de retrasar el acto controvertido, éste se transforma en un acto viciado y sin valor alguno obteniendo para el acto una nulidad total o parcial del mismo dependiendo de lo que se incurra o con ello se extinguiría el procedimiento no importando en qué fase se encuentre.

Por esta razón la celeridad se encuentra delimitada en los lineamientos a través de plazos establecidos para que ninguna de las parte llegue a incurrir en una rapidez sin fundamento o en una morosidad que intente retrasar el camino del procedimiento.

BUENA FE

Este principio como los anteriores se encuentra resguardado en el ya mencionado artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y va encaminado a la actuación de las partes dentro del procedimiento, en virtud de que si iniciado el procedimiento alguna de las partes se percata que su contrario o el órgano que resuelve incurre en algún acto indebido o publica cómo obtener del acto en pugna un mayor beneficio se tendrá por nulo, toda vez que este principio resguarda la garantía de que todo procedimiento debe ser legal y no debe usarse para obtener un lucro a favor de una parte a costa de otra sino lo justo para cada parte.

Los juristas Agustín Gordillo y Manuel Lucero⁴⁹ conceptualizan lo que para ellos es la buena fe; el primero refiere que:

“La Buena Fe estriba en que la actuación administrativa de los órganos de la Administración Pública como los particulares no deben actuar utilizando artificios o artimañas sea por acción u omisión, que lleven a engaño o error al gobernado”.

A su vez el segundo autor señala en un sentido parecido que la buena fe es:

... “El acto producto del procedimiento administrativo, será ilegal cuando su emisión se haya usado la mala fe que lleve al engaño o al error al administrado, lo que se traduciría en una falsa o indebida motivación del acto, que lo haría que no se encuentre apegado a Derecho”

De lo anterior podemos precisar que el procedimiento debe ser imparcial y apegado a derecho, en virtud de que en caso de existir mala fe en el procedimiento por parte de la autoridad el acto será nulo, asimismo debemos agregar que la mala fe también puede darse por parte del individuo y que daría resultado similar, toda vez que las figuras creadas por el Derecho, sancionan a la parte que haya incurrido en mala fe con la extinción del acto.

INDUBIO PRO ACTIONE

Este principio va en razón a la interpretación del acto, es decir, no a la forma del mismo sino al fondo que éste tenga, esto es, que no importando si llega a faltar alguna formalidad en el escrito, pues se le notifica al individuo de esta falta y que es necesario que la subsane en tiempo y forma con el apercibimiento de que en caso de cumplir se estará a lo que se tiene en el expediente o en su caso operará alguna figura de extinción dispuesta en la ley de la materia.

Lo anterior lo robustece el artículo 43 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo⁵⁰, que a la letra dice:

Artículo 43.- En ningún caso se podrán rechazar los escritos en las unidades de recepción de documentos.

Cuando en cualquier estado se considere que alguno de los actos no reúne los requisitos necesarios, el órgano administrativo lo pondrá en conocimiento de la parte interesada, concediéndole un plazo de cinco días para su cumplimiento. Los interesados que no cumplan con lo dispuesto en este artículo, se les podrá declarar la caducidad del ejercicio de su derecho, en los términos previstos en la presente Ley.

⁴⁹DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO, LUCERO ESPINOSA MANUEL *COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, PRIMER CURSO*, EDITORIAL PORRÚA, 5ª EDICIÓN, MÉXICO D. F., 2002.

⁵⁰ LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Por lo que se resalta que en caso de que exista alguna falta u omisión en el escrito que de inicio a un procedimiento ante la autoridad correspondiente, ésta debe señalarlo y dar un lapso que señale la ley de la materia para que sea subsanado y que en caso de no hacer caso a lo indicado operará la caducidad para el acto que corresponda.

Asimismo, es prudente señalar que este principio se utiliza en las diferentes formas de análisis del acto en cuanto a su fondo, tomando algunos elementos para su calificación como son:

- **Autoridad competente.** Esto va en relación a que si el recurso o medio de defensa se está presentando ante la autoridad que tenga competencia (materia, territorio y grado) para resolver en forma correcta. Si es el caso de que no sea competente la autoridad deberá fundar y motivar en su respuesta que no es competente, asimismo remitir con la autoridad que sea competente.
- **Calificación del recurso o medio de defensa.** Esto es que del análisis que la autoridad realice al acto que se impugne o solicite, fundamente si el mismo se encuentra apegado a las leyes que en ese momento se encuentre vigentes.

Además deberá analizar si el recurso o medio de defensa se encuentra debidamente formado, es decir, que tiene los documentos necesarios para darle ingreso y que en caso de que no sea así solicitar que cumplimente los documentos en un lapso legal, para que de esa forma la autoridad solucione el asunto en una forma favorable para ambas partes.

Como nos podemos percatar, este principio se encuentra más a favor del individuo que de la autoridad, sin dejar sin protección a la misma autoridad pues en caso de que los elementos no sean subsanados en el plazo señalado, se deja bajo la facultada discrecional que la autoridad tiene a desechar o dar seguimiento al mismo acto, pues sólo debe señalar en su resolución que dé al interesado los motivos y fundamentos por lo que se haya desechado el acto o no haya resuelto a favor del individuo.

Finalmente, podemos percatarnos que los principios de formalidad y los principios sustanciales que se encuentran dentro del procedimiento administrativo, van encaminados a que la autoridad dé una buena solución al acto que lo engendra, así como también protege los derechos y obligaciones de cada una de las partes con lo cual se tutela la seguridad jurídica, pues el fin del procedimiento es impartir justicia.

I.3.3 ACTO ADMINISTRATIVO

Del estudio que se hizo al Procedimiento Administrativo, pudimos observar que siempre estuvo presente el concepto de acto o acto administrativo, pero ¿qué entendemos por acto administrativo?

Para poder entender qué es el acto administrativo primero debemos recordar qué es un acto jurídico y los alcances que tiene, por lo que brevemente se hablará de lo que es el acto en forma general y del acto jurídico, para de esa forma definir al acto administrativo.

Si analizamos la palabra acto⁵¹ en su definición tradicional sin tomar en cuenta su enfoque jurídico tendremos la noción de que es:

Acto. Significa cualquier acción.

Acción. Es un efecto que causa sobre algo.

De los significados se desprende claramente que debe existir un hacer algo para tener un efecto, sin embargo, en el estudio que el Derecho da a estas palabras tiene diferente connotación, pues la ciencia las está aplicando a la materia jurídica y con ello su significado es más profundo de lo que se señala, como lo podemos ver a continuación:

Acto Jurídico

La definición de acto jurídico tiene dos significados que el jurista Eduardo Pallares⁵² expone dependiendo de los alcances que tiene y son en sentido amplio (*lato sensu*) y en sentido estricto (*stricto sensu*):

“El acto jurídico en **sentido amplio** es el acto voluntario que produce efectos jurídicos sin que la producción de estos haya sido la finalidad perseguida por quien efectúa el acto, aunque tampoco exista incompatibilidad entre el acto y sus efectos. **En sentido estricto**, es el acto voluntario que se realiza a fin de producir determinado efecto.”

De lo anterior podemos percatarnos claramente que el acto jurídico es la exteriorización de la voluntad del individuo, con el fin de producir cambios en su esfera jurídica y que esta voluntad es protegida por las leyes existentes en nuestro orden jurídico.

⁵¹ WWW.WIKIPEDIA.COM.

⁵² EDUARDO PALLARES, *DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL*, EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO D. F., 2003.

Aplicando la definición del acto jurídico en materia administrativa, señalan los estudiosos de la rama administrativa que la actuación de la administración puede ser jurídica, es decir exteriorizarse a través de los hechos y actos jurídicos o no jurídicos⁵³ así como señalan la diferencia de los mismos:

- **ACTOS NO JURÍDICOS.** Son aquellas declaraciones de voluntad que no producen efectos jurídicos respecto de un sujeto de derecho (recomendaciones, comunicaciones generales, etc.).
- **HECHOS NO JURÍDICOS.** Son operaciones técnicas o materiales que no producen consecuencias de derecho (limpieza de oficinas, cursos para trabajadores de la institución, etc.).
- **ACTOS JURÍDICOS.** Son declaraciones de voluntad, de juicio o de opinión que producen efectos jurídicos directos es decir, son los actos que crean, modifican o extinguen derechos y obligaciones.
- **HECHOS JURÍDICOS.** Constituyen conductas administrativas de carácter material o técnico, productoras de efectos jurídicos (arrastre de coches mal estacionados, demolición etc.).

De esa manera los anteriores conceptos puntualizan que la diferencia entre acto y hecho jurídico dentro de la actividad administrativa, radica en que en los actos jurídicos existe la exteriorización de la voluntad de una autoridad administrativa que va dirigida al individuo, puede ser en forma oral y escrita; ahora bien los hechos carecen de estas características, pues sólo es una actuación física, material o técnica, por lo que podemos señalar que el hecho jurídico constituye la ejecución del mismo acto.

I.3.3.1 CONCEPTO

Podemos conceptualizar el acto administrativo a partir del entendimiento de lo que es el acto jurídico, pero ahora dentro de la actividad administrativa en cuestión de la función que realiza, sin embargo, es necesario subrayar que no toda la actividad que realice la autoridad administrativa a través de actos administrativos producen efectos dentro de la esfera jurídica de los individuos en forma general.

A estos actos administrativos se les denomina **actos de administración**, que si bien son actos administrativos realizados por la autoridad, su objetivo es el de regular el funcionamiento interno de la organización de la Administración Administrativa, es decir, se emiten reglamentos, circulares etc., que son actos administrativos que sólo afectan

⁵³DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO, LUCERO ESPINOSA MANUEL *COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, PRIMER CURSO*, EDITORIAL PORRÚA, 5ª EDICIÓN, MÉXICO D. F., 2002.

las esferas jurídicas de quienes trabajan dentro del órgano administrativo, sin afectar a las esferas jurídicas externas a estas entidades administrativas.

De lo anterior, podremos señalar los diferentes conceptos que los estudiosos en materia administrativa dan del acto administrativo como expresión externa y cuyos efectos afectan a los individuos en general y no sólo a los que trabajen dentro de la entidad administrativa.

Manuel María Díez señala que un acto administrativo sólo se considera de esa forma cuando “exista una declaración unilateral y concreta del órgano ejecutivo que produce efectos jurídicos directos e inmediatos.”

Asimismo, Acosta Romero señala al acto administrativo como la manifestación unilateral y externa de la voluntad que expresa la decisión de una autoridad competente en ejercicio de la potestad pública.

De los dos conceptos anteriores se desprenden las características del acto administrativo no como acto de la administración sino como acto que surtirá efectos en las esferas jurídicas de los individuos en forma general:

- Declaración o manifestación expresa a una situación concreta.
- Emitida por una autoridad administrativa a través de su potestad pública.
- Efectos jurídicos directos e inmediatos en las esferas jurídicas de quien solicite la resolución de un conflicto.

Por otro lado, el artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo⁵⁴, señala:

Artículo 4.- 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 análoga a los actos anteriores, **que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos.**

Del artículo referido, se destaca que los actos administrativos tienen carácter general, cuyo objetivo es la realización de una conducta específica, que deberán hacerse del conocimiento a los individuos por medio de la publicación en Diario Oficial de la Federación, para que estos produzcan efectos y de esta forma se revistan de validez.

⁵⁴ LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Atentos a lo anterior los juristas Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa⁵⁵, dan un concepto más preciso del acto administrativo:

“Acto administrativo es una declaración unilateral de voluntad, conocimiento o juicio de un órgano administrativo, realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos concretos en forma directa.”

Asimismo desglosan para el mejor entendimiento del alcance del concepto señalando:

- **Declaración:** representación de una expresión intelectual mediante el cual con análisis de ciertos hechos se les da un determinado significado para crear derechos y obligaciones a favor y a cargo de un sujeto.
- **Unilateral:** no requiere el acuerdo de otro sujeto, es decir, la expresión de la autoridad es suficiente para la creación del acto administrativo.
- **Concreta:** refiere a situaciones particulares, en contraposición a las disposiciones normativas cuyo contenido es general y abstracto y no produce efectos jurídicos individuales como sucede con los actos administrativos.
- **Órgano Administrativo:** para considerarse acto administrativo debe ser emitido por el órgano competente, en función administrativa.
- **Produzca efectos:** estos efectos pueden ser crear, modificar, reconocer o extinguir derechos y obligaciones en forma directa.

Con lo anterior podemos concluir que el acto administrativo es la manifestación de la voluntad de la autoridad administrativa aplicada a situaciones concretas y con el fin de que sus efectos solamente afecten la esfera jurídica de las partes que intervengan en el mismo.

⁵⁵DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO, LUCERO ESPINOSA MANUEL *COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, PRIMER CURSO*, EDITORIAL PORRÚA, 5ª EDICIÓN, MÉXICO D. F., 2002.

I.3.3.2 ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

| ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO | | |
|--|---|---|
| SUBJETIVO | OBJETIVO | FORMAL |
| Órgano Administrativo | Objeto | Observancia |
| <ul style="list-style-type: none">• Voluntad.• Competencia. | <ul style="list-style-type: none">• Lícito.• Posible.• Determinable/• Determinado. | <ul style="list-style-type: none">• Vicios. |
| | Motivo | Instrumentación o Exteriorización. |
| | <ul style="list-style-type: none">• Hecho.• Causa. | <ul style="list-style-type: none">• Expresa.• Tácita |
| | FIN | |

56

En el cuadro siguiente se expone la constitución de tres elementos, como lo son: los elementos subjetivos, objetivos y formales, con los cuales el acto administrativo se reviste de validez, legalidad y eficacia.

ELEMENTO SUBJETIVO

Este elemento se encuentra formado por la autoridad administrativa u órgano competente que emite el acto y voluntad con el cual se crea, modifica, transmite, reconoce, declara o extingue derechos y obligaciones, de manera individual o concreta y con efectos jurídicos.

Para que el acto administrativo tenga una validez, la autoridad administrativa debe cumplir con dos requisitos que son competencia y voluntad.

⁵⁶DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO, LUCERO ESPINOSA MANUEL *COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, PRIMER CURSO*, EDITORIAL PORRÚA, 5ª EDICIÓN, MÉXICO D. F., 2002.

El primero de los requisitos es la competencia, esto es, que la autoridad cuente con las facultades debidas, conferidas por los diferentes ordenamientos jurídicos, las cuales van en razón de materia, grado y territorio. El segundo requisito es la voluntad, que es la actitud de la autoridad administrativa consistente en producir una resolución apegada a derecho, y conforme a los elementos que se aportaron o recabaron durante el proceso.

ELEMENTO OBJETIVO

El acto administrativo consta de tres elementos que son el objeto, motivo y fin.

OBJETO

El objeto es la materia o contenido del acto, es decir, sobre lo cual va a versar la decisión de la autoridad administrativa u órgano jurisdiccional.

Es decir, es el conjunto de derechos y obligaciones que establecen el mismo objeto, y éste debe ser lícito, posible, determinado y/o determinable.

MOTIVO

Al motivo también se le conoce como presupuesto de hecho y causa. Está formado por las circunstancias de hecho y de derecho que la autoridad administrativa debe tomar en cuenta para emitir el acto administrativo, es decir, son los antecedentes que preceden y provocan al acto.

Con lo cual podemos decir que el motivo del acto administrativo es la razón de ser del mismo, por ende la autoridad y las partes dentro de un procedimiento deben motivar los actos, esto es, exteriorizar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho y ajustarlas a derecho para de esta forma defender sus pretensiones en el caso concreto que quieran alcanzar en el mismo procedimiento.

FIN

El fin del acto administrativo no es otra cosa más que el propósito que la autoridad persigue con la emisión del mismo, para los estudiosos de la materia administrativa el fin es la satisfacción del interés público en algún caso concreto.

ELEMENTO FORMAL

El elemento formal del acto administrativo se encuentra formado por tres medios que son medios de producción, medios de instrumentación o exteriorización y medios de publicación.

Medio de Producción, también es conocido como observancia del procedimiento prescrito para la elaboración del acto, es decir, es **la integración de la voluntad administrativa en relación de los derechos del individuo pues si no se hace conforme a la ley**, el acto es ilegal por vicios en el procedimiento, ya que estos vicios dejan en estado de indefensión al individuo ante la autoridad.

Medios de instrumentación o exteriorización, esto se refiere a la expresión del mismo acto.

En el cuadro que sigue se muestra las formas de expresión del acto administrativo, que convierten al mismo en un acto válido.

| Medios de instrumentación o exteriorización | | |
|--|---|---|
| Expresa | Tácita | Presunta |
| <ul style="list-style-type: none">• Verbal• Escrita• Señales | <ul style="list-style-type: none">• Actos tácitos• Manifestación tácita de la voluntad | <ul style="list-style-type: none">• Silencios |

Del recuadro anterior se muestra que los medios de exteriorización, pueden ser de forma expresa, tácita y presunta.

La forma expresa, utiliza tres modos que son **la escrita, la verbal y las señales**. La forma escrita es la que comúnmente realizamos (solicitud de devolución, concesión etc.), o realiza la autoridad (liquidación, multas etc.). La forma verbal es alguna orden de la autoridad superior a las inferiores para que realicen sus actividades. Las últimas son las señales o mímicas que hacen llegar a los individuos algunas órdenes por parte de la autoridad (dirección del tráfico).

Al referirnos a la forma tácita nos referimos a la interpretación que se le da a los actos para deducir el sentido que quieren dar las autoridades administrativas a los actos que emiten.

Esta forma tiene dos modos que son los actos tácitos y la manifestación tácita de la voluntad; los actos tácitos son las consecuencias de un acto expreso, es decir, los efectos jurídicos que surten en las diversas esferas jurídicas de los individuos que presuponen la existencia de otro acto; la manifestación tácita de la voluntad, es el acto implícito derivado del comportamiento material.

Por último, tenemos a los actos presuntos, estos son los actos en los que el ordenamiento jurídico le asigna un efecto determinado a una conducta administrativa, es decir, no existe una declaración de voluntad, ni una conducta racionalmente y se hace en vía de interpretación. A estos actos también se les conoce como silencios administrativos y se pueden interpretar en forma afirmativa o negativa.

Asimismo, el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación⁵⁷, en relación con el artículo 16 Constitucional ya citado, señala los requisitos o elementos que los actos administrativos deben tener para ser válidos al momento de ser exteriorizados, pues en ellos se resguarda la seguridad jurídica de los individuos.

Código Fiscal de la Federación

Artículo 38.- Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener, por lo menos, los siguientes requisitos:

I. Constar por escrito en documento impreso o digital.

Tratándose de actos administrativos que consten en documentos digitales y deban ser notificados personalmente, deberán transmitirse codificados a los destinatarios.

II. Señalar la autoridad que lo emite.

III. Señalar lugar y fecha de emisión.

IV. Estar fundado, motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.

V. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación. En el caso de resoluciones administrativas que consten en documentos digitales, deberán contener la firma electrónica avanzada del funcionario competente, la que tendrá el mismo valor que la firma autógrafa.

Como se aprecia en el artículo anterior los elementos ya mencionados son requisitos para que el acto se encuentre revestido de validez y de esta forma se pueda dar a conocer a los individuos en forma general.

⁵⁷CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

MODOS DE PUBLICACIÓN

Modos de Publicación o Comunicación del Acto Administrativo

- **Publicación.**
 - **Notificación.**
-

Estos modos son la forma de cómo la autoridad da a conocer los actos administrativos que surtirán efectos dentro de las esferas jurídicas de cada uno de los individuos; los estudiosos en la materia administrativa los definen como:

“Las formas que están reguladas por los ordenamientos jurídicos por medio de los cuales se hace del conocimiento de los gobernados la existencia de dichos actos, a fin de que puedan surtir sus efectos, puesto que cuando el acto no se ha hecho del conocimiento del sujeto pasivo y en algunos casos de los terceros, no producen efectos jurídicos, razón por la cual la falta de publicidad no afecta la validez del acto sino la eficacia del mismo.”

De esto se desprende que los medios de publicación o comunicación del acto son de dos formas, una general y otra particular; la primera se le llama Publicación, es general porque se refiere a que el acto debe hacerse del conocimiento de los administrados mediante la inserción en el Diario Oficial de la Federación y en las gacetas estatales o en los diarios de circulación de cada lugar.

La segunda es la Notificación que es una forma más concreta, toda vez que se le da a conocer a un particular algún acto administrativo que sólo le afectará a su esfera jurídica. Asimismo el artículo 134 del Código en cita⁵⁸, señala los tipos de notificación que son:

Artículo 134.- Las notificaciones de los actos administrativos se harán:

I. Personalmente o por correo certificado o mensaje de datos con acuse de recibo, cuando se trate de citatorios, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y de actos administrativos que quedan ser recurridos.

En el caso de notificaciones por documento digital, podrán realizarse en la página de internet del Servicio de Administración Tributaria o mediante correo electrónico, conforme las reglas de carácter general que para tales efectos establezca el Servicio de Administración Tributaria. La facultad mencionada podrá también ser ejercida por los organismos fiscales autónomos.

⁵⁸CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

(...)

Las notificaciones electrónicas estarán disponibles en el portal de Internet establecido al efecto por las autoridades fiscales y podrán imprimirse para el interesado, dicha impresión contendrá un sello digital que lo autentifique.

Las notificaciones por correo electrónico serán emitidas anexando el sello digital correspondiente, conforme lo señalado en los artículos 17-D y 38 fracción V de este Código.

II. Por correo ordinario o por telegrama, cuando se trate de actos distintos de los señalados en la fracción anterior.

III. Por estrados, cuando la persona a quien deba notificarse no sea localizable en el domicilio que haya señalado para efectos del registro federal de contribuyentes, se ignore su domicilio o el de su representante, desaparezca, se oponga a la diligencia de notificación o se coloque en el supuesto previsto en la fracción V del artículo 110 de este Código y en los demás casos que señalen las Leyes fiscales y este Código.

IV. Por edictos, en el caso de que la persona a quien deba notificarse hubiera fallecido y no se conozca al representante de la sucesión.

V. Por instructivo, solamente en los casos y con las formalidades a que se refiere el segundo párrafo del Artículo 137, de este Código.

Con lo anterior podemos concluir que un acto administrativo para que tenga eficacia debe estar revestido de los elementos ya estudiados para que de esta forma surta los efectos que la autoridad requiere en las esferas jurídicas de los gobernados con la finalidad de cubrir la necesidad del interés público.

I.3.3.3 EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

A la extinción del acto administrativo la debemos entender, en términos generales, como la desaparición o cese de los efectos del mismo acto dentro de las esferas jurídicas a las que va dirigido, es decir, el cumplimiento de los fines por los cuales la autoridad u organismo jurisdiccional lo hayan creado.

Ahora bien, en el estudio de la extinción de estos actos administrativos puede darse en forma **natural o por vicios**, es decir, porque el fin de estos se haya cumplido o porque tengan algún vicio ya sea de forma o de fondo y por lo tanto deje de ser válido o ineficaz, esto es, en virtud de que la validez de los actos administrativos permiten que produzcan sus efectos dentro de las esferas jurídicas de los individuos sólo ocurrirá si los elementos que constituyen al acto administrativo no adolecen de algún vicio.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala en su artículo 11 las causas de cómo se da la extinción en forma natural, y señala:

Artículo 11.- El acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por las siguientes causas:

I. Cumplimiento de su finalidad;

II. Expiración del plazo;

III. Cuando la formación del acto administrativo esté sujeto a una condición o término suspensivo y éste no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto;

IV. Acaecimiento de una condición resolutoria;

V. Renuncia del interesado, cuando el acto hubiere sido dictado en exclusivo beneficio de éste y no sea en perjuicio del interés público; y

VI. Por revocación, cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la ley de la materia.

De lo anterior se desprende claramente que los actos administrativos se dan en virtud de que la finalidad del acto se haya cumplido, éste se extinguirá por sí solo, pues al no existir ninguna de las figuras anteriores, se tendrá por finiquitada la relación jurídica que existe entre la autoridad administrativa y el individuo al cual iba dirigido el acto.

Ahora bien, si los actos administrativos tienen vicios, se estará hablando de una afectación a la validez de los mismos, por lo tanto serán ineficaces.

Entendemos comúnmente por **vicio** como todo aquel hábito o práctica que se considera inmoral, depravado o degradante en una sociedad. Con menos frecuencia, la palabra puede referirse también a una falta, a un defecto, a una enfermedad o tan sólo a un mal hábito⁵⁹.

En materia administrativa, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa⁶⁰, definen al vicio en **el acto administrativo como el defecto o falla con que éste se materializa en el mundo jurídico y que de acuerdo al sistema jurídico vigente, afectando su existencia sea en su validez o en su eficacia, por lo que impiden su subsistencia o ejecución.**

Los vicios en los actos administrativos pueden darse desde la creación de los mismos, es decir, que los actos no se encuentren bien fundados o motivados. Esto es, que el acto al momento de constituirse no se encuentre conforme a las leyes vigentes que regulen la materia; asimismo estos vicios se pueden dar en el procedimiento administrativo y en sus requisitos formales, por lo que los actos serán ineficaces de forma absoluta o parcial.

⁵⁹ WWW.WIKIPEDIA.COM.

⁶⁰ DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO, LUCERO ESPINOSA MANUEL *COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, PRIMER CURSO*, EDITORIAL PORRÚA, 5ª EDICIÓN, MÉXICO D. F., 2002.

Si la irregularidad o vicio del acto se encuentra íntimamente vinculada con sus elementos sólo afectará su validez y eficacia, sin embargo, el mismo acto administrativo será nulo si no se encuentra dentro de la observancia de los lineamientos jurídicos vigentes en su forma y fondo, dejando con ello en el total conocimiento de que el acto es ilegal.

VICIOS EN LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

| ELEMENTOS SUBJETIVOS | ELEMENTO OBJETIVO | ELEMENTO FORMAL |
|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Competencia. • Voluntad: | <ul style="list-style-type: none"> • Objeto. • Motivo. • Fin. | <ul style="list-style-type: none"> • Procedimiento. • Forma de exteriorización. • Publicidad. |
| <p>Subjetivos: Error, Dolo y Violencia.</p> | | |
| <p>Objetivos: Va en relación al elemento formal.</p> | | |

En el recuadro anterior se señalan los tipos de vicios que el acto puede tener, dando con ello una nulidad para efectos o nulidad absoluta.

Los vicios en los elementos subjetivos, se refieren a la competencia y voluntad de quien emite el acto administrativo. El primer vicio trata de la competencia de las autoridades, es decir, que la autoridad que emite el acto carece de las facultades para emitirlo, y esto puede ser en razón de materia, grado, territorio y cuantía, por lo que a la voluntad de la autoridad se refiere tenemos que el vicio se da en dos formas que son subjetivas y objetivas.

El vicio subjetivo de la voluntad se trata de que la expresión de la voluntad de la autoridad administrativa, esto es, la psique del funcionario que representa a la autoridad administrativa esté afectada por algún vicio como error, dolo y violencia.

El error es el conocimiento falso y deformado de alguno o de todos los elementos del acto, que induzca a la autoridad a apreciar de forma errónea lo acontecido. Este error puede ser de hecho o de derecho; cuando se habla de hecho es porque la autoridad aprecia de forma errónea las situaciones, personas o circunstancias que forman parte del acto; ahora bien si el error es de derecho, es cuando la autoridad aplica o interpreta erróneamente las disposiciones jurídicas vigentes u aplicables al acto en sí.

El otro vicio subjetivo en la voluntad, se trata del dolo que es cuando realicen algún artificio para obtener del acto un beneficio personal.

Por último, el vicio de la psique o voluntad de la autoridad es la violencia, esta se presenta cuando la voluntad se exterioriza con motivo de coacción física o moral que se ejerce sobre el mismo, produciendo el acto administrativo en términos de la coacción y no en términos legales.

Ahora bien, no hay que confundir estos vicios que hacen que el acto sea ineficaz.

En el siguiente cuadro se marcan las diferencias que existen entre ellos:

| Error | Dolo | Violencia |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Lo comete sólo la autoridad administrativa.• Creencia de que es verdadero un hecho cuando éste es falso y viceversa.• Es resultado del engaño. | <ul style="list-style-type: none">• Lo puede cometer el individuo o la autoridad.• Produce el hecho intencionalmente para engañar.• Es la creación de un engaño. | <ul style="list-style-type: none">• Lo comete la autoridad.• Se produce mediante la coacción física o moral.• El resultado se obtiene por miedo a la violencia que se someten. |

Con lo anterior apreciamos ampliamente los vicios o defectos que pueden crearse en el momento de realizar el acto, o durante el procedimiento del mismo.

Con relación a este tema, los de los vicios en el elemento objetivo, son aquellos que recaen en el objeto, motivo y fin, sea ilícito, no sea determinado o sea imposible.

Cuando hablamos de la ilegalidad del objeto, estamos hablando de que él mismo no se encuentra apegado a lo que la ley determina, es decir que cumpla con los requisitos que ésta señala, que sea lícito, determinado, determinable.

Por lo que si el objeto sobre el cual se va versar el acto administrativo, se encuentra fuera de la ley, no sea determinado por ser impreciso e imposible al caso, estaremos hablando que el acto en sí por origen del objeto es ilegal y por lo tanto es nulo.

Ahora bien, por lo que respecta al motivo se dice que se encuentra viciado si los antecedentes de hecho o derecho que generan al acto administrativo, no se hayan realizado o se hayan apreciado de forma equivocada, o si no existe coherencia entre el acto dictado y el ordenamiento jurídico que la regula, es decir, que el hecho que genere

el acto administrativo no encuadre en la conducta que la ley tipifica, por lo que éste se tendrá como un acto no motivado o sin fundamento legal, por lo que el mismo pierde su validez y eficacia.

En cuanto al fin, se habla de que éste es nulo cuando el propósito del acto administrativo no cumple con su objetivo que es satisfacer el interés público sino que existe una desviación de poder para obtener del acto un beneficio que no se encuentre apegado a derecho.

El último de los vicios que puede extinguir el acto administrativo es el de su elemento formal, y se presentan en la exteriorización de la voluntad de la autoridad y la publicidad del acto, es decir, los defectos o fallas se encuentran en las formas y las formalidades de un acto administrativo.

Como ya referíamos, las formalidades del procedimiento constituyen aspectos que están dentro del procedimiento y que en caso de ser trasgredido se les conocerá como vicios de en el procedimiento administrativo; sin embargo, si el vicio se presenta en la forma del acto al momento de exteriorizarse, se le conocen como vicios de forma del acto administrativo.

Cuando se habla de vicios en las formalidades se tiene que ver que son substanciales o relevantes, que influyen en el fondo del asunto y que de no cumplirse dan lugar a la anulación del acto administrativo; en cambio, si los vicios no son substanciales o irrelevantes es decir, que no tienen una influencia determinante sobre el contenido del acto, no se anulará el mismo.

Ahora bien, si hablamos de vicios en el procedimiento nos referimos a que la autoridad en el momento de emitir el acto no cumple con las formalidades que exige la ley al momento de emitir el acto, este acto trae aparejado la ineficacia, en virtud de que el mismo se emitió violando las garantías individuales de la parte interesada que nuestra Carta Magna salvaguarda.

Por su parte, los vicios de forma en un acto administrativo, se refieren a que si la autoridad en la exteriorización de los elementos formales del acto comete alguna omisión o no se encuentra apegada al ordenamiento jurídico vigente, será nulo.

Por último, también podemos advertir que si los vicios o irregularidades se dan en la publicidad del acto, es decir, que no se respeten las formas establecidas por los normas que rigen la materia, para dar a conocer la existencia del acto administrativo éste no será nulo sino sólo ineficaz pues sigue teniendo su validez en fondo y forma sin embargo, al no seguir estos lineamientos sólo quedaría sin efectos al no hacerse del conocimiento del individuo en la forma que la ley señala, en virtud de que se estaría violando las garantías de audiencia, y por ende la autoridad se verá obligada a reponer en su totalidad el procedimiento para dar a conocer el acto y con ello éste tenga la eficacia de la que hemos hablado con anterioridad.

Finalmente, si el acto administrativo tuviese alguno de los vicios señalados éste sería nulo en forma absoluta o parcial, toda vez que en nuestra materia administrativa se habla de nulidad de pleno derecho, nulidad y anulabilidad de los actos, y con ello se extinguirían los mismos.

Cuando hablamos de una nulidad de pleno derecho, es porque la misma ley lo señala desde que el acto se crea y con ello carece de efectos, y ésta ópera por ministerio de ley o a petición de parte. En la práctica a esta nulidad se le conoce como Nulidad lisa y llana, la cual trae aparejada la extinción del mismo acto y de los efectos que haya tenido. Asimismo, si hablamos de nulidad es porque el acto trae aparejado uno o varios vicios de los ya referidos en sus elementos, sin embargo, esta nulidad no es total pues sólo impide algunos efectos jurídicos, pues su presunción de validez será hasta que se corrijan los vicios que el acto tenga sin que el mismo sea nulo completamente; esta nulidad en la práctica se conoce como Nulidad para Efectos, es decir los efectos se suspenden o nulifican hasta que la autoridad subsane los vicios que el acto tiene.

Cabe señalar que también en nuestra materia existen otros medios que extinguen los actos, y que están contempladas en las leyes que rigen nuestra materia, de acuerdo al jurista Dr. Gabino Eduardo Castrejón García⁶¹ son:

FORMAS DE EXTINCIÓN

- **Cancelación.** Art.146-A del Código Fiscal de la Federación.
Esta forma va en relación a que el acto administrativo sea incosteable para pagar o por insolvencia del deudor.
 - **Prescripción.** Art. 146 del Código Fiscal de la Federación.
Es la extinción del acto por el paso del tiempo.
 - **Caducidad.** Art. 67 del Código Fiscal de la Federación.
Es la extinción de las facultades de la autoridad para determinar un acto, por el paso del tiempo.
 - **Revocación.** Art. 38 del Código fiscal de la Federación.
Es la extinción de los efectos del acto administrativo por defectos o vicios del mismo.
-

⁶¹ DR. CASTREJÓN GARCIA GABINO EDUARDO, DERECHO TRIBUTARIO., EDITORIAL CÁRDENAS EDITOR DISTRIBUIDOR, 1ª EDICIÓN, MÉXICO, D. F., 2002.

Con lo anterior, podemos ver que las formas de extinción aparte de las normales que estipula la ley, también suceden por vicios o defectos dentro del acto administrativo y que las figuras jurídicas anteriores salvaguardan las esferas jurídicas de los interesados, tanto de las personas como de la autoridad.

I.4. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA (PAMA).

Desde épocas antiguas se ha dado el comercio, empezando con el trueque hasta llegar a lo que ahora conocemos como comercio exterior, para obtener bienes y servicios necesarios para sobrevivir.

Es de ahí la necesidad del Derecho de crear lineamientos para que se lleve de acuerdo a la ley, para de esa forma dar a cada quien lo que corresponda.

Este es el punto de partida, que toma el Derecho Administrativo para regular el tránsito de las mercancías en nuestro país y del cual se deriva el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, que en conjunto con la ley Aduanera y las leyes fiscales, tratan de crear un marco jurídico para reglamentar estos actos.

I.4.1 CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA.

El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, también conocido por sus iniciales PAMA, **es el conjunto de actos jurídicos concatenados en los que interviene la autoridad aduanera, previstos en la Ley Aduanera, ligados en forma sucesiva con la finalidad de determinar las contribuciones omitidas y en su caso imponer las sanciones que correspondan en materia de Comercio Exterior, respetando el derecho de audiencia del particular, al valorar las probanzas y argumentaciones que pretende el particular para justificar la legalidad de sus actos.**

Este concepto se da en relación al objetivo de la Ley Aduanera⁶² así como también señala las facultades que la misma otorga a la autoridad, para que intervenga en esta materia como se consigna en los artículos 1 y 3 de la ley en cita que señalan:

ARTÍCULO 1o.- Esta Ley, las de los Impuestos Generales de Importación y Exportación y las demás leyes y ordenamientos aplicables, regulan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, el despacho

⁶² LEY ADUANERA.

aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías. El Código Fiscal de la Federación se aplicará supletoriamente a lo dispuesto en esta Ley.

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

Las disposiciones de las leyes señaladas en el párrafo primero se aplicarán sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte.

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

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

Las autoridades aduaneras colaborarán con las autoridades extranjeras en los casos y términos que señalen las leyes y los tratados internacionales de que México sea parte.

De lo anterior, queda claramente precisado que esta ley regulará lo referente a la entrada y salida de mercancías del país, asimismo señala quienes son las autoridades que están facultadas para realizar estas actividades.

Ahora bien, el estudio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera o (PAMA), como lo referiré a lo largo de este trabajo, es pertinente para poder entender cómo se maneja la entrada y salida de mercancías de nuestro país, y como las leyes han regulado este tema, y en consecuencia a esta regulación se creó la figura del Principio de Inmediatez, para limitar y resguardar las garantías que el particular tiene en materia aduanera.

CAPITULO II

MARCO CONCEPTUAL

El objeto del presente capítulo es dar a conocer los conceptos de los elementos que intervienen en el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA), como son las autoridades, el lugar donde se realizan y las actividades que dan inicio al PAMA y los efectos que se dan al final de éste.

II.1. ADUANA

Como ya sabemos el PAMA es el conjunto de actos jurídicos concatenados en los que interviene la autoridad aduanera, previstos en la Ley Aduanera, y que se realizan dentro de las aduanas o lugares autorizados por la autoridad.

II. 1.1. Concepto

Existen diversos conceptos de lo que es una aduana, desde un concepto general o de uso común, hasta los conceptos más especializados que dan diversos estudiosos de la materia de Comercio Exterior o Derecho Internacional.

La palabra **aduanas**, en un sentido general es **una oficina pública de constitución fiscal establecida generalmente en costas y fronteras**. Su objetivo es registrar el tráfico internacional de mercancías que se importan y exportan desde un país concreto y cobrar los impuestos que establezcan las aduanas.

Asimismo, en determinados países la aduana no sólo se limita al control de las mercancías, sino que en ella también se regula el tráfico de personas o bien al control de capitales.⁶³

De este concepto se desprende qué es una aduana, dónde se localiza y cuál es su objetivo. En virtud de que de la simple lectura uno se puede percatar que la aduana es una **oficina gubernamental**, que se encuentra en las ciudades importantes de nuestro país, algunas ubicadas en las **fronteras o costas** y cuyo objetivo o finalidad es el control de mercancías que entran o salen del territorio nacional.

⁶³ CIT. WWW.WIKIPEDIA.COM

Ahora bien, los estudiosos del Derecho Internacional, señalan que la aduana **“es una oficina establecida generalmente en las costas y fronteras para registrar en el tráfico internacional los géneros y las mercaderías que se importan o exportan, y cobrar los derechos que adeudan”**.⁶⁴

Esta definición la hacen de acuerdo a la raíz etimológica de la palabra pues de acuerdo a ellos existen dos corrientes en cuanto al origen de esta voz:

La primera proviene del vocablo persa *diván*, que significa “lugar de reunión de los administradores de finanzas”, y ha llegado a nosotros en su forma árabe *druvan*; luego pasó al italiano como *gana* y finalizó en lo que hoy conocemos como aduana.

La segunda corriente deriva del nombre árabe *divanum* que significaba “la casa donde se recogen los derechos”, después empezó a llamarse *druana*, luego *duana* hasta concluir en aduana.

Con lo anterior podemos observar que la aduana, por su etimología es un lugar de reunión de la autoridad encargada de recoger derechos.

Otra definición de aduana **“es una oficina pública donde se realizan los trámites de importación y exportación de mercancías y para los efectos del comercio internacional pueden ser marítimas (ubicadas en los puertos más importantes del país), fronterizas, interiores y las ubicadas en los aeropuertos internacionales”**⁶⁵.

Por lo que con estas definiciones, las aduanas se pueden clasificar en:

- Marítimas.
- Fronterizas.
- Interiores.
- Aeropuertos Internacionales.

Ahora bien, las aduanas tienen por objetivo impedir la operación de importación o exportación (la entrada o salida) cuando se traten de mercancías prohibidas o cuyos requisitos especiales no se hayan cumplido⁶⁶.

Para la realización de este objetivo la aduana debe contar con la autorización de la autoridad, que en este caso sería la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por las

⁶⁴ CASTRO VILLALOBOS JOSÉ HUMBERTO, AGRAMÓN GURROLA CLAUDIA BERENICE, DICCIONARIOS *JURÍDICOS TEMÁTICOS, DERECHO INTERNACIONAL*. SEGUNDA SERIE, VOL. 7, EDITORIAL OXFORD, 2002, MÉXICO D. F.

⁶⁵ VÁZQUEZ SANDOVAL MANUEL Y MADRIGAL PRECIADO RAÚL JAVIER, COMERCIO INTERNACIONAL, EDITORIAL PATRIA, MÉXICO 2007

⁶⁶ OP. CIT.

facultades conferidas por el Ejecutivo y el Congreso de la Unión, por lo que las convierte en Unidades Administrativas, dependientes de la Administración Pública Centralizada dependientes de la Dirección General de Aduanas, y realizan las funciones principales que son:

- Controlar la entrada y salida de mercancías.
- Recaudar los impuestos al comercio exterior.
- Ejecutar la parte correspondiente a las políticas económicas y comerciales.
- Ejercer vigilancia en materia de sanidad, migración y seguridad nacional⁶⁷.

Es decir, la creación de las aduanas, así como sus facultades mencionadas se encuentran sustentadas en nuestra Carta Magna⁶⁸ en su articulado 89 fracciones I y XIII, en relación con el 131, que dicen:

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

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

(...)

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras, y designar su ubicación.

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

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

Con lo anterior, podemos concluir que de acuerdo a lo expuesto, la aduana es el lugar autorizado para despachar mercancías de importación y exportación, a fin de declarar los datos y elementos que le permitan a la autoridad la legal operación y con

⁶⁷ OP. CIT.

⁶⁸ CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ello auxiliar al cumplimiento de la obligación de contribuir al gasto público que los mexicanos tienen, sustentada en el artículo 31 fracción IV, de la misma Carta Magna⁶⁹, que a la letra dice:

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

(...)

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

Por ende, la aduana es un órgano auxiliar de la autoridad recaudadora de estas contribuciones como lo es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por medio del Servicio de Administración Tributaria, y el gobernado o contribuyente que se dedica a exportar e importar mercancías.

II.1.2 Antecedentes

Las aduanas como se señaló antes son los lugares en donde se realiza el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, y su objetivo es reglamentar el tránsito de las mercancías dentro del territorio nacional, asimismo es el auxiliar para la recaudación de contribuciones.

No obstante, así como nuestro Derecho cambia y se adecúa a las realidades que la sociedad vive, de igual forma las aduanas han evolucionado hasta llegar a ser como las conocemos el día de hoy, tanto en las funciones que realizan, como las normas que las reglamentan, por lo cual en este tema estudiaremos su evolución e historia en nuestro país.

ÉPOCA PREHISPÁNICA

En la época prehispánica existía una intensa actividad comercial entre los pueblos mesoamericanos; tenían, además del trueque, sistemas de valor y medida que se empleaban para el intercambio de mercancías.

Tal y como ahora utilizamos billetes, monedas y cheques, entonces se usaban pequeños carrizos rellenos de polvo de oro, plumas de aves preciosas y semillas de una cierta especie de cacao, los cuales eran reconocidos y aceptados en toda Mesoamérica. **Los tianguis o plazas de mercadeo estaban sujetos a reglamentos estrictos, cuyo cumplimiento era vigilado por inspectores especiales. Las**

⁶⁹ CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

culturas dominantes, como la mexicana, exigían a los pueblos sojuzgados el pago de tributos e imponían una organización del comercio a grandes distancias, organización que resultó vital para la sociedad precortesana.

ÉPOCA COLONIAL

De 1500 a 1600

La formalización del comercio de España con sus colonias comenzó con la expedición de las **reales cédulas** (orden expedida por el *rey de España*. Su contenido resolvía algún conflicto de relevancia jurídica, establecía alguna pauta de conducta legal, creaba alguna institución, nombraba algún cargo real, otorgaba un derecho personal o colectivo u ordenaba alguna acción concreta) de 1509, 1514, 1531 y 1535, que legitimaban el monopolio mercantil de la corona con los territorios recientemente conquistados. Para tal efecto, se instalaron en Nueva España **las Casas de Contratación, instituciones creadas desde 1503 con el propósito de controlar y fiscalizar el comercio y la navegación entre España y las Indias**. En 1551, en Veracruz, se inició la edificación de las primeras instalaciones portuarias.

El comercio con Oriente se inició en la segunda mitad del siglo XVI, cuando se instituyó la ruta mercantil entre Acapulco y Manila. Cabe recordar que las islas Filipinas formaban también parte del Virreinato de la Nueva España. En 1593, Felipe II, por medio de una Cédula Real, ordenó restringir el volumen de la carga comercial para limitar las mercancías no filipinas, los llamados "productos de la China", procurando así evitar daños al comercio español. Dado que en el puerto de Manila no se efectuaba ningún control de los embarques, la revisión aduanal se realizaba en Acapulco.

En el virreinato de la Nueva España **se estableció el llamado derecho de almojarifazgo (impuesto a la importación)**. La relevancia de este tributo fue de tal magnitud que la corona española dictó sobre la materia numerosas cédulas reales, decretos y ordenanzas, desde 1532 a 1817, mismas que regulaban la entrada y salida de mercancías; incluso ya se habla de franquicias diplomáticas por la introducción de mercancías.

Del 1600 a 1700

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

Del 1700 a 1800

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

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

El establecimiento de la Real Aduana del puerto de Acapulco se verificó alrededor del año 1776. En 1795 fue constituido el Consulado de Comerciantes de Veracruz, primera asociación gremial de este ramo, cuyos miembros contribuyeron a realizar mejoras al puerto y a la ciudad.

ÉPOCA INDEPENDIENTE

Del 1800 a 1900

El primer documento legal en la materia en el México independiente fue **el Arancel General Interno para los Gobiernos de las Aduanas Marítimas en el Comercio Libre del Imperio, publicado el 15 de diciembre de 1821**. En este documento **se designaron los puertos habilitados para el comercio, se especificó el trabajo que debían realizar los administradores de las aduanas, los resguardos y los vistas**; además se plantearon las bases para la operación del arancel, estableciendo que los géneros, las mercancías de importación prohibida y las libres de gravamen quedaban a criterio de los administradores de las aduanas.

En 1821, la Sección de Aduanas se encontraba adscrita a la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda.

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

Por disposición **presidencial se creó la Aduana de México en 1884 y se instaló el 8 de mayo en el antiguo edificio de la Casa de Contratación y de la Real Aduana en la plaza de Santo Domingo**.

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

Del 1900 al 2000

El 19 de febrero de 1900 se constituyó por decreto presidencial la Dirección General de Aduanas, conformada por seis secciones.

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

En 1916 se publicó la nueva tarifa de aranceles, en la cual el único producto prohibido era el opio; se redujeron los gravámenes a los artículos de primera necesidad y se aumentaron para los artículos de lujo.

En 1929 la ley vigente intentó modernizar y simplificar los procedimientos para el despacho de mercancías en las aduanas, junto con ella se pretendió la unificación en una sola tarifa de los diferentes impuestos. Esta ley fue abrogada por la nueva Ley Aduanera de 1935, en la que se incluyó un nuevo régimen jurídico para las actividades de los agentes aduanales.

El 18 de noviembre de 1931 se expidió el Reglamento Interior de la Dirección General de Aduanas y el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda. En su artículo 3 se ubicó a la Dirección de Aduanas dentro de las Oficinas de Servicios Generales, con la función de administrar, coordinar y controlar los impuestos, derechos y aprovechamientos aduanales.

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

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

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

mercancías; se promovía la industria maquiladora y las empresas que usan los Programas de Industria Maquiladora de Exportación y de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX), y se definieron los regímenes aduaneros que conocemos actualmente.

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

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

Mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y abrogan disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado el 4 de enero de 1990, gran parte de las funciones de la Dirección General de Aduanas fue distribuida a unidades administrativas adscritas a la Subsecretaría de Ingresos, con funciones meramente fiscales.

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

En 1994 se separaron de la resolución que establecía reglas fiscales de carácter general (Resolución Miscelánea Fiscal) las reglas del comercio exterior.

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

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

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

ÉPOCA MODERNA

Del año 2000 a nuestros días

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

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

La instalación de equipo de alta tecnología ha permeado todas las áreas y procedimientos que se realizan, de tal forma que la red informática se actualiza en forma permanente y puede utilizarse en el ámbito nacional con reportes automatizados del quehacer aduanero. Por otra parte, los sistemas de control (videos, aforos y rayos X) son continuamente renovados.

En cuanto a la facilitación en salas internacionales de pasajeros, se sustituyó el semáforo fiscal por un mecanismo que automáticamente determina si procede o no la revisión del equipaje, mejorando la detección de mercancías no declaradas.

Con el rediseñamiento del área de aduanas se está agilizando la revisión de los flujos de pasajeros.⁷⁰

De lo anterior podemos corroborar la idea de que las aduanas **son auxiliares en la recaudación de contribuciones desde la época prehispánica hasta nuestro días y que no sólo evolucionó su estructura al pasar de marítimas a terrestres, asimismo también se ve la evolución de las leyes que se crearon para regular a las aduanas y que dieron las bases fundamentales a la actual legislación que regula a las aduanas;** siendo evidente que lo que no cambia sino sólo se transforma son los

⁷⁰ WWW.SAT.GOB.MX

objetivos de éstas y, como se desprende de la lectura anterior, estos objetivos tienen la finalidad de revisar y fortalecer los mecanismos de control en los diversos procedimientos que integran la salida o entrada de mercancía a territorio nacional.

Ahora bien, no podemos perder de vista que la autoridad en el ejercicio de sus facultades, puede destinar otros lugares además de las aduanas, para realizar las actividades o funciones para las que fueron creadas, a estos lugares se les conoce como recinto fiscal y recinto fiscalizado.

II.1.3. RECINTO FISCAL

El recinto fiscal conocido también como **“custums bonded warehouse” (almacén aduanal de depósito)** dentro del Comercio Internacional⁷¹, **es un almacén federal donde los bienes permanecen hasta que el importador paga los aranceles correspondientes.**

Ahora bien, nuestro régimen legal define al recinto fiscal como los lugares autorizados por la autoridad correspondiente, dentro de los cuales se realizan actos de comprobación o revisión de gabinete, mismos que se pueden realizar en las aduanas, esto lo robustece el artículo 14 párrafo II de la Ley Aduanera⁷² que dice:

ARTÍCULO 14. (...)

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

Con lo anterior, se tiene por entendido que el recinto fiscal, es el lugar donde la autoridad puede realizar además del manejo, almacenaje, custodia, carga y descarga de mercancías, el procedimiento que da lugar al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, como lo es el despacho aduanero.

⁷¹ HINKELMAN EDWARD G., *DICCIONARIO DE COMERCIO INTERNACIONAL*, EDITORIAL PATRIA. 4° REIMPRESIÓN MÉXICO 2009.

⁷² LEY ADUANERA, 2011

II.1.4 RECINTO FISCALIZADO.

El recinto fiscalizado al igual que el recinto fiscal, es un lugar autorizado por la autoridad, sin embargo, éste se encuentra bajo concesión a un particular, para que se realicen los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías, no así las funciones de fiscalización pues esas sólo le corresponde a la autoridad.

Dentro del Comercio Exterior al recinto fiscalizado se le conoce como **bonded warehouse⁷³ (almacén de depósito) y se define como almacén que es propiedad de personas autorizadas por la autoridad y quienes deben actuar en forma estricta las leyes impositivas de la nación correspondiente. Los almacenes de depósito se utilizan para guardar bienes, mientras se pagan sus derechos arancelarios o en tanto se libera de alguna forma apropiada. (...)**

En nuestro Derecho esta función se encuentra regulado en el artículo 14 párrafo III⁷⁴ de la ley en cita que señala:

LEY ADUANERA

ARTÍCULO 14. (...)

(...)

El Servicio de Administración Tributaria **podrá otorgar concesión para que los particulares presten los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías, en inmuebles ubicados dentro de los recintos fiscales, en cuyo caso se denominarán recintos fiscalizados.** La concesión se otorgará mediante licitación conforme a lo establecido en el Reglamento e incluirá el uso, goce o aprovechamiento del inmueble donde se prestarán los servicios.

Otro concepto, señala que el recinto fiscalizado son los almacenes concesionados a particulares para dar servicio, guardar y custodiar las mercancías de importación y exportación hasta que se realice formalmente la extracción de las mismas por medio del despacho aduanero.⁷⁵

Asimismo, el artículo en cita señala que la concesión al particular se hará mediante licitación o concurso, además de señalar que el solicitante de la licitación deberá cubrir

⁷³ HINKELMAN EDWARD G., *DICCIONARIO DE COMERCIO INTERNACIONAL*, EDITORIAL PATRIA. 4° REIMPRESIÓN MÉXICO 2009.

⁷⁴ LEY ADUANERA, 2011

⁷⁵ VIDEOCONFERENCIA: RESOLUCIÓN DE PAMA'S, SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

los requisitos que la autoridad señale para de esa forma obtener la concesión del recinto, como se observa en el párrafo IV⁷⁶ que señala:

ARTÍCULO 14. (...)

Para obtener la concesión a que se refiere el párrafo anterior, **se deberá acreditar ser persona moral constituida de conformidad con las leyes mexicanas, su solvencia moral y económica, su capacidad técnica, administrativa y financiera**, así como la de sus accionistas, contar con experiencia en la prestación de los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías y estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, para lo cual deberán anexar a su solicitud el programa de inversión y demás documentos que establezca el Reglamento, para acreditar que el solicitante cumple con las condiciones requeridas.

Con lo anterior podemos percatarnos de las diferencias que existen entre recinto fiscal y recinto fiscalizado, atendiendo a lo que los conceptos otorgados por el Comercio Exterior y por la Ley Aduanera, son las siguientes:

| RECINTO FISCAL | RECINTO FISCALIZADO |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Lugar donde las autoridades realizan sus facultades de manejo, almacenaje y custodia de mercancías; además de las de comprobación y fiscalización, así como el despacho aduanero.• Su localización se determina por la autoridad competente. | <ul style="list-style-type: none">• Lugar concesionado a un particular para que realice funciones de manejo, almacenaje y custodia de mercancías en depósito ante la aduana.• Se localiza el inmueble dentro del recinto fiscal o en lugar aledaño a la aduana.• Se obtiene la concesión por medio de litación. |

Con el cuadro anterior podemos percatarnos que el recinto fiscal y el recinto fiscalizado son lugares que auxilian a las aduanas, en relación al almacenaje y manejo de las mercancías, en donde se guardan las mercancías que se intentan ingresar o

⁷⁶ OP.CIT.

exportar hasta el momento que las autoridades realicen sus funciones de comprobación o fiscalización, o en su caso se haga el pago de las contribuciones por el individuo para que las mercancías salgan de estas.

II.2 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA.

El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera es el conjunto de actos jurídicos concatenados en los que interviene la autoridad aduanera, previstos en la Ley Aduanera, ligados en forma sucesiva con la finalidad de determinar las contribuciones omitidas y en su caso imponer las sanciones que correspondan en materia de comercio exterior, respetando el derecho de audiencia del particular, al valorar las probanzas y argumentaciones que pretende el particular para justificar la legalidad de sus actos.

Asimismo, el Decreto de 2006 que adicionó diversas disposiciones de la Ley Aduanera y del Código Fiscal de la Federación, en su exposición de motivos señala que el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, **“es el conjunto de actos jurídicos previstos para determinar las sanciones correspondientes para aquellos que incurran en los supuestos que señala el artículo 151 de la Ley Aduanera.”**⁷⁷

De lo anterior se desprende que el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, tiene por objeto regular y verificar que las mercancías que se vayan a introducir o a exportar se encuentren apegadas a la ley; así como que las contribuciones del comercio exterior, estén cubiertas de forma correcta, pues como se sabe al momento de que el individuo se presenta ante las aduana debe especificar en el pedimento la clasificación de su mercancía así como el impuesto al que corresponde el mismo.

Ahora bien, el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, como se ha señalado, procederá por la comisión de infracciones en contra de Ley Aduanera, es decir, este procedimiento dará inicio cuando se cometan conductas que encuadren en los supuestos que marque la ley.

El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera se inicia si la autoridad encuentra en el despacho de mercancías alguna irregularidad; dentro de estas irregularidades se encuentran los siguientes supuestos que pueden ser en relación a las acciones cometidas por el individuo, por las mercancías que el mismo vaya a importar o exportar y por la introducción de pasajeros o vehículos.

⁷⁷VIDEOCONFERENCIA: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA, SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

En cuanto a **irregularidades de las acciones que realiza el individuo**⁷⁸, éstas se refieren a la realización u omisión de actos que vayan en contra de las disposiciones de la Ley Aduanera o que la misma señale, estas pueden ser:

- **Irregularidades de Carácter Formal**, que dan lugar al embargo precautorio de mercancías sin existir el secuestro de mercancías.
- **Faltas graves**, por las cuales si existe secuestro de las mercancías, una vez que inicia el procedimiento establecido por ley, a este procedimiento se le conoce como reconocimiento aduanero.

Por lo que a las **irregularidades de mercancías**⁷⁹ se refiere el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera se iniciará si:

- **Omisión del pago** de impuestos en forma parcial o total de las mercancías.
- **Mercancías Prohibidas o Restringidas en el Comercio y con regulaciones No arancelarias**, es decir, que no cumplen con los permisos de las dependencias de gobierno competentes (Secretarías de Salud, de la Defensa Nacional o de Economía), por lo tanto son mercancías que no se encuentran en el comercio libre o que no son susceptibles de propiedad para un particular.

Este punto tiene su fundamento legal en el artículo 17 párrafo II de la Ley de Comercio Exterior⁸⁰ que dice:

Artículo 17.- (...)

Las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación e importación de mercancías, a que se refiere la fracción III del artículo 4o., deberán expedirse por acuerdo de la Secretaría o, en su caso, conjuntamente con la autoridad competente. Estas **medidas consistirán en permisos previos, cupos máximos, marcado de país de origen, certificaciones, cuotas compensatorias y los demás instrumentos que se consideren adecuados para los fines de esta Ley.** Las cuotas compensatorias sólo se aplicarán en el caso previsto en la fracción V del artículo anterior.

Ahora bien, de lo anterior se desprende cuáles son las medidas de regulación de las mercancías para que estas sean válidas, sin embargo, en caso de no cumplir con las medidas que se establecen el artículo anterior y los demás de esta ley en cita referente

⁷⁸ VIDEOCONFERENCIA: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA, SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

⁷⁹ OP.CIT.

⁸⁰ LEY DE COMERCIO EXTERIOR

a estas mercancías, la autoridad deberá exigir una GARANTÍA, para que se puedan despachar las mercancías para poder cubrir el posible rédito que se le determine dentro del PAMA.

No contar con la documentación correspondiente de la mercancía que se introdujo por lugares autorizados y la falta de documentos es lo contrario a que se introduzcan por lugares autorizados o que habiéndose importado a franja y zona fronteriza se pretendía internar al resto del país.

Por último, por lo que se refiere a **irregularidades en la introducción de pasajeros y vehículos**, la ley considera lo siguiente:

- Exceso de equipaje y no declarar el exceso del mismo, para el pago del impuesto.
- No declarar el valor real de la mercancía, es decir, si el valor de la mercancía que se presenta excede un 10% al que el individuo manifestó en su pedimento, se iniciara un procedimiento formal para determinar el verdadero valor de la mercancía
- La introducción de un vehículo por un tercero y no por la persona autorizada en el documento que permite dicha entrada al país.

De acuerdo a lo anterior, si el importador incurriese en alguna de las irregularidades mencionadas, la autoridad en función de sus facultades podrá dar inicio al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, para que en caso de corroborar la irregularidad cometida, se deberá sancionar al importador de acuerdo a la ley vigente en el momento de la infracción, además de dar a conocer dichas irregularidades al individuo antes de que se emita resolución, esto va de acuerdo al Principio de Inmediatez que la materia maneja; esto es para que el importador subsane dicha irregularidad y así se pueda defender de lo que se le acusa.

II.2.1 PARTES QUE INTERVIENEN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA.

El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, se realiza ante autoridades aduaneras por las personas que se dediquen a importar o exportar mercancías, sin embargo, éstas últimas podrán ser representadas por dos figuras como son el **agente aduanal o el apoderado aduanal**, lo cual tiene su fundamento legal en el artículo 41 de la Ley Aduanera⁸¹ que a la letra dice:

ARTÍCULO 41.- Los agentes y apoderados aduanales serán representantes legales de los importadores y exportadores, en los siguientes casos:

I.- Tratándose de las actuaciones que deriven del despacho aduanero de las mercancías, siempre que se celebren dentro del recinto fiscal.

II.- Tratándose de las notificaciones que deriven del despacho aduanero de las mercancías.

III. Cuando se trate del acta o del escrito a que se refieren los artículos 150 y 152 de esta Ley.

Los importadores y exportadores podrán manifestar por escrito a las autoridades aduaneras que ha cesado dicha representación, siempre que la misma se presente una vez notificadas el acta o el escrito correspondiente.

Las autoridades aduaneras notificarán a los importadores y exportadores, además de al representante a que se refiere este artículo, de cualquier procedimiento que se inicie con posterioridad al despacho aduanero.

Ahora bien, con relación a las autoridades aduaneras ante quienes se deben llevar los trámites para despachar las mercancías ya sea para introducirlos o exportarlos al país, se deberá enterar a los funcionarios que se encuentran dentro del Servicio de Administración Tributaria, en virtud de que es el órgano auxiliar de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuyas facultades se encuentran dentro de los artículos de las leyes vigentes como lo son: el artículo 42 fracción V del Código Fiscal de la Federación⁸², el artículo 144 fracciones VI, X, XI, XVI y XXXII de la Ley Aduanera⁸³, el artículo 7 fracción II de Ley del Servicio de Administración Tributaria⁸⁴, que dicen:

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

Artículo 42.- Las autoridades fiscales a fin de comprobar que los contribuyentes, los responsables solidarios o los terceros con ellos relacionados han cumplido con las disposiciones fiscales y, en su caso, determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales, así como para comprobar la comisión de delitos fiscales y para proporcionar información a otras autoridades fiscales, estarán facultadas para:

⁸¹ LEY ADUANERA.

⁸² CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

⁸³ LEY ADUANERA.

⁸⁴ LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

V. Practicar visitas domiciliarias a los contribuyentes, a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia de la expedición de comprobantes fiscales y de la presentación de solicitudes o avisos en materia del Registro Federal de Contribuyentes; el cumplimiento de obligaciones en materia aduanera derivadas de autorizaciones o concesiones o de cualquier padrón o registro establecidos en las disposiciones relativas a dicha materia; verificar que la operación de los sistemas y registros electrónicos, que estén obligados a llevar los contribuyentes, se realice conforme lo establecen las disposiciones fiscales; **así como para solicitar la exhibición de la documentación o los comprobantes que amparen la legal propiedad, posesión, estancia, tenencia o importación de las mercancías,** y verificar que los envases o recipientes que contengan bebidas alcohólicas cuenten con el marbete o precinto correspondiente o, en su caso, que los envases que contenían dichas bebidas hayan sido destruidos, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 49 de este Código(...)

LEY ADUANERA

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

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

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

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

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

XXXII. Las demás que sean necesarias para hacer efectivas las facultades a que este precepto se refiere.

LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Artículo 7o. El Servicio de Administración Tributaria tendrá las atribuciones siguientes:
(...)

II. Dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera;

Con las anteriores disposiciones, podemos ver las facultades de las autoridades en materia aduanera, pues pueden realizar o dirigir visitas domiciliarias, revisiones de gabinete, así como reconocimientos en documentos y mercancías, con el fin de comprobar y verificar que las mismas se encuentren apegadas a las normas vigentes que regulan al comercio exterior, como también cumplan las disposiciones fiscales que le correspondan, al momento de ingresar o salir del territorio nacional.

Después de haber señalado las bases legales que fundamentan la existencia y las facultades que tienen las partes que intervienen en el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, veremos qué son y cuál es la función de cada una dentro de este procedimiento.

II.2.1.1 AGENTE ADUANAL Y APODERADO ADUANAL.

Dentro del comercio exterior, las personas que se dedican a la exportación o importación de mercancías, pueden ser representado por dos figuras que son: el agente aduanal y el apoderado aduanal, que si bien los términos son semejantes, son dos personas diferentes como lo veremos en este apartado.

Agente Aduanal

Existen diversos conceptos sobre el agente aduanal que explican qué es y cuál es su función dentro del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA).

En el comercio internacional el agente aduanal es conocido como **“Custums Broker⁸⁵, que es una persona física o moral autorizada por las autoridades aduanales de un país para realizar los trámites y demás aspectos críticos de la importación y/o exportación legal y expedita de las mercancías de sus clientes.”**

Nuestro sistema legal, define al agente aduanal como **“profesionista autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), para actuar ante una aduana, por cuenta ajena, como gestor habitual de las operaciones aduaneras de toda denominación, en todas sus fases, actos y consecuencias del despacho⁸⁶.”**

De igual forma la misma autoridad define al agente aduanal como **“persona física a quien la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autoriza mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías, en los diferentes regímenes aduaneros previstos en la Ley Aduanera de quien contrate sus servicios”.**⁸⁷

Los conceptos anteriores los robustece el artículo 159 primer párrafo de la Ley Aduanera⁸⁸ que define al agente aduanal como:

⁸⁵ HINKELMAN EDWARD G., *DICCIONARIO DE COMERCIO INTERNACIONAL*, EDITORIAL PATRIA. 4° REIMPRESIÓN MÉXICO 2009.

⁸⁶ MERCADO H. SALVADOR, *COMERCIO INTERNACIONAL II*, EDITORIAL LIMUSA. 7° EDICIÓN MÉXICO 2011.

⁸⁷ WWW.SAT.GOB.MX

⁸⁸ LEY ADUANERA.

ARTÍCULO 159. Agente aduanal **es la persona física autorizada por la Secretaría, mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías,** en los diferentes regímenes aduaneros previstos en esta Ley.

Es decir, el agente aduanal es un empleado del gobierno que realiza trámites ante las autoridades aduanales en representación del exportador o importador, para introducir o sacar mercancías de nuestro país, de acuerdo a ley vigente.

El agente aduanal debe conocer ampliamente una gama de materiales y estar al día en cuanto a los avances técnicos, científicos, industriales y de legislación, para poder establecer la correcta clasificación y aplicación del arancel, asimismo, desempeñar con eficiencia sus funciones en el complejo ramo aduanal, para:

- Procurar el ahorro de tiempo y distancia en estudio de las conexiones de los centros productores con los puertos de salidas de sus cargas o viceversa.
- Ayudar y orientar a los importadores y exportadores en todos los trámites relacionados con el comercio exterior ante las dependencias y organismos oficiales.

Las personas que quieran ser agentes aduanales deberán cumplir con los requisitos que se encuentran establecidos en el artículo 159 de la ley en cita en el segundo párrafo y las fracciones del I al IX⁸⁹, en relación al artículo 32 párrafo II de nuestra Carta Magna⁹⁰ que señalan:

LEY ADUANERA

ARTÍCULO 159. (...)

Para obtener la patente de agente aduanal se requiere:

- I. Ser mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos.
- II. No haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito doloso y en el caso de haber sido agente o apoderado aduanal, su patente o autorización no hubieran sido canceladas.
- III. Gozar de buena reputación personal.
- IV. No ser servidor público, excepto tratándose de cargos de elección popular, ni militar en servicio activo.

⁸⁹ OP. CIT.

⁹⁰ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

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

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

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

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

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

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 32. (...)

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

De lo anterior se desprende que para obtener la patente de Agente Aduanal, el interesado debe ser una persona física con nacionalidad mexicana de nacimiento, así como tener antecedentes no penales, como ser honorable, de igual forma no estar en ningún cargo público, tener título profesional con el cual se acredite el grado de licenciado (en las áreas de Derecho, Economía, Administración de Empresas, Contador Público, Vista Aduanal), que aseguren el eficaz ejercicio de la patente.

Cuando se hayan cubierto estos requisitos la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá ejercer sus facultades discrecionales para decidir si expiden la patente al interesado o no, y notificarle su decisión en un plazo en un plazo no mayor a cuatro meses.

Por su parte cuando los interesados obtienen su patente de agente aduanal, éstos deberán cubrir los requisitos que señala la misma ley en cita, en su artículo 160 para poder operar, y de esa forma cumplir en forma correcta con sus obligaciones dispuestas en el artículo 162 de esta misma ley⁹¹, ya que en caso de no cumplir con estos requisitos la ley los sanciona con una inhabilitación de la patente como agente aduanal, dichos artículos a la letra dicen:

⁹¹ OP. CIT.

LEY ADUANERA

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

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

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

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

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

IV. Manifestar a las autoridades aduaneras el domicilio de su oficina para oír y recibir notificaciones en la circunscripción de la aduana de su adscripción, y las que se realicen en ese lugar surtirán sus efectos en los términos legales; asimismo, dar aviso a las mismas del cambio de domicilio, aun en el caso de suspensión voluntaria de actividades.

Igual obligación tendrá en el supuesto del segundo párrafo del artículo 161 de esta Ley, por cada aduana en la que esté autorizado para operar.

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

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

El agente aduanal deberá firmar en forma autógrafa como mínimo el 35% de los pedimentos originales y la copia del transportista, presentados mensualmente para el despacho, durante once meses de cada año de calendario, utilizando además su clave confidencial de identidad. Esta obligación deberá cumplirla, tanto en la aduana de su adscripción, como en las distintas aduanas en que tenga autorización para actuar conforme a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 161 de esta Ley.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En los casos a que se refiere esta fracción, el agente aduanal tendrá derecho a una contraprestación de \$183.00 por cada operación⁹².

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

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

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

ARTÍCULO 162. Son obligaciones del agente aduanal:

I. En los trámites o gestiones aduanales, actuar siempre con su carácter de agente aduanal.

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

⁹² DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. CANTIDAD DEL PÁRRAFO ACTUALIZADA 03-08-2011.

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

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

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

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

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

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

- a) Copia de la factura comercial.
- b) El conocimiento de embarque o guía aérea revalidados, en su caso.
- c) Los documentos que comprueben el cumplimiento de las obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias.
- d) La comprobación de origen y de la procedencia de las mercancías cuando corresponda.
- e) La manifestación de valor a que se refiere el artículo 59, fracción III de esta Ley.
- f) El documento en que conste la garantía a que se refiere el inciso e), fracción I del artículo 36 de esta Ley, cuando se trate de mercancías con precio estimado establecido por la Secretaría.
- g) Copia del documento presentado por el importador a la Administración General de Aduanas que compruebe el encargo que se le hubiere conferido para realizar el despacho aduanero de las mercancías. En los casos a los que se refiere el último párrafo, de la fracción III del artículo 59 de esta Ley, queda obligado a conservar únicamente los registros electrónicos que acrediten el cargo conferido.

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

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

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

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

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

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

Atento a lo anterior podemos observar que la misma ley que regula la materia además de dar la base para definir lo que es un agente aduanal, robustece al mismo concepto con las obligaciones y funciones que éste debe realizar en representación del importador o exportador señalado en la misma ley como cliente.

Tomando en cuenta todo lo anterior, se concluye que el agente aduanal es una persona física autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para realizar en nombre del importador o exportador, las diligencias necesarias ante las autoridades aduaneras para que las mercancías salgan o entren del país en forma legal y expedita.

APODERADO ADUANAL.

El apoderado aduanal es una figura que también forma parte del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, que al igual que el agente aduanal representa al importador o exportador ante las autoridades aduaneras, sin embargo, aunque a primera vista puedan parecerse en el apoderado es diferente, como lo podremos ver en el estudio de esta figura.

El apoderado aduanal tiene su precedente en el apoderado judicial en materia civil, pues recordemos que los estudiosos en la materia civil definen a éste como:

“Es el mandatario con poder bastante para representar en juicio ante tribunales a su mandante.⁹³”

Este apoderado judicial tiene su fundamento legal, en el artículo 2546 del Código Civil Federal⁹⁴ que versa en el contrato de mandato, y los requisitos que se deben

⁹³ PALLARES EDUARDO, *DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL*. EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO D. F., 2003.

⁹⁴ CÓDIGO CIVIL FEDERAL

cubrir para ser apoderado judicial, o procurador se encuentran el Capítulo V del código en cita, en los artículos 2586 y 2588, que a la letra señalan:

Código Civil Federal

Artículo 2546.- El mandato es un contrato por el que el mandatario se obliga a ejecutar por cuenta del mandante los actos jurídicos que éste le encarga.

CAPITULO V.

Del Mandato Judicial.

Artículo 2586.- El mandato judicial será otorgado en escritura pública, o en escrito presentado y ratificado por el otorgante ante el juez de los autos. Si el juez no conoce al otorgante, exigirá testigos de identificación. La substitución del mandato judicial se hará en la misma forma que su otorgamiento.

Artículo 2588.- El procurador, aceptado el poder, está obligado:

I. A seguir el juicio por todas sus instancias mientras no haya cesado en su encargo por alguna de las causas expresadas en el artículo 2595;

II. A pagar los gastos que se causen a su instancia, salvo el derecho que tiene de que el mandante se los reembolse;

III. A practicar, bajo la responsabilidad que este Código impone al mandatario, cuando sea necesario para la defensa de su poderdante, arreglándose al afecto a las instrucciones que éste le hubiere dado, y si no las tuviere, a lo que exija la naturaleza e índole del litigio.

De lo anterior se desprende que los actos realizados por los procuradores, ante autoridades y tribunales, serán tomados como si los mismos mandantes, que les otorgaron el poder los hubieran realizado.

En materia aduanera este apoderado judicial es conocido como apoderado aduanal que la misma autoridad lo define como: **“Persona física asalariada contratada por algún contribuyente, para que en su nombre y representación pueda efectuar el despacho aduanal sin necesidad de contratar los servicios de un agente aduanal autorizado”**⁹⁵

Asimismo, la autoridad define al apoderado aduanal como **“la persona a la cual los importadores otorgan poder para llevar a cabo operaciones de comercio exterior. Sus funciones son las mismas que las de un agente aduanal, pero con la diferencia de que solamente puede realizar trámites de comercio exterior en representación de la persona física o moral de quien dependa y por la cual fue autorizado.”**⁹⁶

⁹⁵ VIDEOCONFERENCIA: RESOLUCIÓN PAMA'S, SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

⁹⁶ WWW.SAT.GOB.MX

Lo anterior lo robustece la Segunda Sección del Título Séptimo de la Ley Aduanera⁹⁷ referente a los apoderados aduanales, en su artículo 168 párrafo I que define al apoderado aduanal de la siguiente forma:

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

Al igual que el agente aduanal, el apoderado aduanal deberá cumplir con ciertos requisitos, para poder obtener esta autorización y fungir como representante del exportador o importador ante la aduana, éstos son señalados en el mismo artículo en cita en su segundo párrafo, y en el artículo 169 del mismo ordenamiento, que señalan:

ARTÍCULO 168. (...)

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

- I. No haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito doloso, ni haber sufrido la cancelación de su autorización, en caso de haber sido apoderado aduanal.
- II. Tener relación laboral con el poderdante y que el mismo le otorgue poder notarial.
- III. Gozar de buena reputación personal.
- IV. No ser servidor público ni militar en servicio activo.
- V. No tener parentesco por consanguinidad en línea recta sin limitación de grado y colateral hasta el cuarto grado, ni por afinidad, con el administrador de la aduana de adscripción.
- VI. Exhibir constancia de su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes.
- VII. Aprobar el examen de conocimientos que practiquen las autoridades aduaneras y un examen psicotécnico. En el caso de empresas pertenecientes a una misma corporación, podrán en cualquier momento, llevar a cabo la transferencia de autorizaciones de sus apoderados aduanales entre las empresas del propio grupo, sin que sea necesario cumplir nuevamente con lo dispuesto en esta fracción.

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

⁹⁷ LEY ADUANERA 2011.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La inobservancia de los requisitos señalados en las fracciones I, III y V de este artículo inhabilita al apoderado aduanal hasta en tanto no se cumpla con los requisitos correspondientes. El incumplimiento a lo previsto en las fracciones II y IV lo inhabilita para operar hasta por un mes.

El apoderado aduanal tendrá como obligaciones las señaladas en las fracciones II, IV, VI, VII, VIII, IX y XI del artículo 162 de esta Ley.

En resumen de la cita anterior, los requisitos a cubrir por quienes quieran obtener la autorización de apoderado aduanal, además de ser ciudadano mexicano por nacimiento como lo estipula nuestra Carta Magna, también debe ser un individuo profesionista, honorable, no ser servidor público (salvo en la excepción que la misma ley señala), y demás disposiciones que el ordenamiento jurídico vigente señale, para que la autoridad correspondiente le otorgue la autorización.

Ahora bien, en la doctrina de materia aduanera⁹⁸ señala que además de cumplir con los requisitos que la ley dispone, este apoderado aduanal, al igual que el apoderado judicial o mandatario judicial debe estar dotado por un poder mismo que su cliente o representado le debe otorgar, para poder realizar los actos que se requieran ante las aduanas, este poder puede ser:

- **PODER ESPECIAL:** cuando sean nombrados para una sola operación; éste poder debe formularse en carta conforme a la Ley aduanera, firmada ante dos testigos y en presencia del jefe de oficina del servicio aduanero o de alguna autoridad federal a falta de ella, cualquiera que sea el monto de los impuestos que deban causarse o el valor de las mercancías.
- **PODER GENERAL:** cuando sean nombrados para dos o más operaciones; éste poder debe extenderse en escritura pública o en carta firmada por dos testigos y ratificada por las firmas del otorgante y testigos ante un notario.

Por ende, el apoderado aduanal es una persona que es contratada por un importador o exportador, que le otorga un poder para que en su nombre le realice los trámites necesarios ante las autoridades aduaneras para la introducción o salida de mercancías de nuestro país.

Atendiendo lo anterior podemos mostrar plenamente las diferencias de estas figuras como lo son el agente y el apoderado aduanal, si bien ambos son representantes del importador o exportador, como se mostrará en el siguiente cuadro.

⁹⁸ MERCADO H. SALVADOR, *COMERCIO INTERNACIONAL II*, EDITORIAL LIMUSA. 7° EDICIÓN MÉXICO 2011.

| AGENTE ADUANAL | APODERADO ADUANAL |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Persona física autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante una patente. • Empleado gubernamental. • El domicilio debe estar dentro de la aduana o adscrito a la misma. • Realiza el despacho aduanal, en todas sus fases y consecuencias, como gestor. | <ul style="list-style-type: none"> • Persona física, que debe tener la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. • Contar con el poder general o especial del exportador o importador de las mercancías. • Empleado asalariado por parte del exportador e importador. • No importa que su domicilio esté adscrito a la aduana. • Realiza solamente los trámites de comercio aduanal como representante de quien lo haya contratado. |

Con el cuadro anterior podemos observar la importancia de estas figuras dentro del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, en virtud de que las dos se dedican a representar al importador o exportador, en todo el proceso para la exportación e importación de mercancías.

II.2.1.2. AUTORIDADES ADUANERAS.

En el presente tema se estudiará la función de las autoridades aduaneras que intervienen dentro del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, su fundamento legal y como participan dentro de este proceso.

¿Qué es la Autoridad Aduanera?

Durante el presente capítulo se ha hablado de la autoridad aduanera ante la cual se deben presentar las mercancías que las personas quieran introducir o exportar del país.

Las autoridades aduaneras, **son funcionarios del Servicio de Administración Tributaria que intervienen en el procedimiento aduanero y cuyas funciones se encuentran en las leyes vigentes así como en el Reglamento Interno del mismo Servicio de Administración Tributaria⁹⁹.**

Esta definición nos habla de la autoridad que representa al gobierno dentro de Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, como lo es el Servicio de Administración Tributaria, que es un órgano auxiliar de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de recaudación de las obligaciones de los individuos, que tienen como fundamento el artículo 31 fracción IV Constitucional, que nos habla de la obligaciones de los mexicanos en el sentido de contribuir en forma proporcional y equitativa al gasto de Público.

Asimismo, la Ley del Servicio de Administración Tributaria¹⁰⁰, en sus artículos 1, 2 primer párrafo, y 7 fracciones I y VII señalan qué es este órgano, cual es su objetivo y sus atribuciones, pues señalan:

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

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

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

I. Recaudar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios de acuerdo a la legislación aplicable;

VII. Vigilar y asegurar el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras y, en su caso, ejercer las facultades de comprobación previstas en dichas disposiciones”...

Ahora bien, para cumplir sus funciones de forma correcta este órgano es auxiliado por unidades administrativas previamente autorizadas por él y por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; en materia aduanera a estas unidades se les conoce como autoridades aduaneras y cuentan con diversas facultades de comprobación, a fin de comprobar el cumplimiento de varias obligaciones en materia de comercio exterior, obligaciones a las que se encuentran sujetos los importadores, exportadores y/o sus representantes, por aquellas importaciones y/o exportaciones que realicen en territorio nacional.

⁹⁹ VIDEOCONFERENCIA: RESOLUCIÓN PAMA'S, SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

¹⁰⁰ LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

Estas facultades de fiscalización, del Servicio de Administración Tributaria, como órgano auxiliar de la Secretaría, se encuentran en los artículos de las diversas leyes mencionadas como lo son: artículo 42 fracción V, del Código Fiscal de la Federación y el artículo 7 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

Por su parte, en relación a saber quiénes son estas unidades administrativas y su competencia para intervenir en el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, encontramos su fundamento en el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria¹⁰¹, en el artículo 2 segundo párrafo, que señala:

Artículo 2o. Para el despacho de los asuntos de su competencia, el Servicio de Administración Tributaria contará con las siguientes unidades administrativas:

(...)

Unidades Administrativas Centrales:

(...)

Administración General de Aduanas.

Administración Central de Regulación del Despacho Aduanero.

Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos.

Administración Central de Investigación Aduanera.

Administración Central de Contabilidad y Glosa.

Administración Central de Planeación Aduanera.

Administración Central de Informática.

Administración Central de Visitaduría.

Administración Central de Seguimiento y Evaluación Aduanera.

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

Administración Central de Fiscalización Aduanera.

Estas mismas entidades estarán apoyadas por las unidades administrativas, de Administración General de Auditoría Fiscal Federal, con apoyo de las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal y Administración General de Grandes Contribuyentes, mismas que también son señaladas en el artículo en cita.

¹⁰¹ REGLAMENTO INTERNO DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

Administración General de Aduanas

La Administración General de Aduanas, AGA, es la unidad administrativa que participa ampliamente en el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

Algunos estudiosos de esa unidad administrativa también la llaman Dirección General de Aduanas, y refieren que le compete, en materia aduanal, conocer los asuntos sobre los cuales debe decidir la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y proponer las soluciones adecuadas. Además de establecer sistemas de control con el fin de conocer el movimiento de importación y exportación de mercancía y de intervenir en el establecimiento y modificación de las cuotas arancelarias.

Es decir, esta unidad administrativa como auxiliar en la recaudación de las obligaciones e impuestos en materia aduanera, tiene a su cargo las facultades de dirigir e inspeccionar las oficinas aduaneras y los servicios que se hagan en materia aduanera.

Asimismo, los estudiosos de esta área señalan que esta unidad cuenta con las siguientes atribuciones:

- Conocer de aquellos problemas sobre los cuales la decisión recaiga en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de acuerdo con las disposiciones legales en materia aduanera, y para proponer la resolución que crea más conveniente.
- Enseñar a quienes lo soliciten la clasificación arancelaria que corresponda a determinada mercancía.
- Ordena que se hagan visitas de inspección a las oficinas de su dependencia, siempre que se crea necesario.
- Designar a los empleados que harán la visita, y comunicarles las instrucciones que deben seguir para el efecto.
- Fijar los horarios de labores en las aduanas y secciones aduaneras, para coordinarlas con los que rijan las actividades de cada lugar, relacionadas con las mismas aduanas.
- Establecer los sistemas de control, con lo cual permitirá a la Dirección conocer en el momento que se desee el movimiento de importación y exportación, en los diversos aspectos que presenten, ya sea en razón de su volumen, clase de mercancía, importadores y exportadores de las mismas, de su aprovechamiento

en el comercio y en la industria, y en suma, todas las modalidades que se puedan presentar en el tráfico internacional de mercancías.

- Intervenir en los estudios del establecimiento o modificación de las cuotas arancelarias que graven la importación o exportación de mercancías.¹⁰²

Estas funciones tienen su fundamento en el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria¹⁰³, artículo 29 fracciones I y XIII, del Reglamento en cita que a la letra dice:

Artículo 29. Compete a la Administración General de Aduanas:

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

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

Con lo anterior, podemos definir a la Administración General de Aduanas como la unidad administrativa, dependiente del Servicio de Administración Tributaria, cuyo objetivo es el de auxiliar a la Secretaría a recaudar los impuestos y/o obligaciones que de la materia aduanera existan; asimismo tiene que establecer nuevas políticas en relación a la exportación y/o importación de las mercancías, para de esa forma auxiliar

¹⁰² MERCADO H. SALVADOR, *COMERCIO INTERNACIONAL II*, EDITORIAL LIMUSA. 7ª EDICIÓN MÉXICO 2011

¹⁰³ OP.CIT.

a los que se dedican a este rubro, con los aranceles y los demás proceso o procedimientos que realicen ante ella.

Administración Central de Laboratorios y Servicios Científicos

Esta unidad administrativa es un órgano muy importante en el procedimiento aduanero, ya que de acuerdo a la misma autoridad esta unidad tiene la función de emitir dictámenes técnicos sobre la base de los análisis químico y físico-químico realizados a muestras de mercancías de comercio exterior, remitidas por las aduanas, a muestras de mercancías enviadas para una consulta sobre clasificación arancelaria y a muestras resultado del ejercicio de facultades de comprobación de la autoridad aduanera, así como determinar su clasificación arancelaria, y proporcionar los servicios de asistencia técnica en el manejo y muestreo de mercancías de difícil identificación¹⁰⁴.

Estas funciones tienen su fundamento en el reglamento¹⁰⁵ citado con anterioridad que se señala en su artículo 30 apartado B fracciones I y II, y que a la letra dice:

Artículo 30. Compete a las siguientes unidades administrativas de la Administración General de Aduanas ejercer las facultades que a continuación se precisan:

B. Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos:

I.- Las establecidas en las fracciones II, V, VII, VIII, X, XI, XV, XVI, XVIII y XIX del Artículo 11 de este reglamento.

II.- Las señaladas en las fracciones IX, XIX, XXXV, XXXIX, XLIII y XLVIII del artículo 29 de este reglamento.

Artículo 11.

(...)

II.- Acordar y resolver los asuntos de la competencia de las unidades administrativas a su cargo, así como conceder audiencia al público.

...

V.- Certificar hechos y expedir las constancias correspondientes, así como expedir certificaciones de los expedientes relativos a los asuntos de su competencia.

...

VII.- Expedir las constancias de identificación del personal a su cargo.

¹⁰⁴ WWW.SAT.GOB.MX

¹⁰⁵ IB.CIT.

VIII.- Informar a la autoridad competente de los hechos de que tengan conocimiento que puedan constituir infracciones administrativas, delitos fiscales o delitos de los servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria en el desempeño de sus respectivas funciones, dando la intervención que corresponda a la Contraloría Interna, así como asesorar y coadyuvar con las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria respecto de la investigación, trámite y procedimiento de las actuaciones y delitos mencionados en esta misma fracción.

...

X.- Vigilar la debida garantía del interés fiscal en los asuntos en que tengan competencia.

XI.- Apoyar directamente a los contribuyentes en la resolución de asuntos individuales y concretos relativos a los trámites administrativos que realicen ante las autoridades fiscales, sin interferir en las funciones de la autoridad fiscal.

...

XV.- Coadyuvar, en las materias de su competencia, en controversias relativas a los derechos humanos, en toda clase de investigaciones y procedimientos administrativos tramitados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como en ejercitar las negociaciones, excepciones y defensas de las que sean titulares y, en su caso, proporcionar a la Contraloría Interna los elementos que sean necesarios.

XVI.- Instrumentar la política de integridad, responsabilidad, ética y conducta de su personal.

...

XVIII.- Modificar o revocar aquellas resoluciones de carácter individual no favorables a un particular conforme al Artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, emitidas por las unidades administrativas que de ellos dependan.

XIX.- Aplicar la política, los programas, sistemas, procedimientos y métodos de trabajo, que se establezcan, así como aplicar en las materias de su competencia, las reglas generales y los criterios establecidos por la Administración General Jurídica o por las unidades administrativas competentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como coordinarse en las materias de su competencia, con las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas, para el mejor ejercicio de sus facultades.

Artículo 29. ...

...

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

...

XIX.- Dictaminar mediante el análisis de carácter científico y técnico, las características, naturaleza, usos, origen y funciones de las mercancías de comercio exterior, efectuar ensayos con relación a minerales, metales y compuestos metálicos sujetos al pago de contribuciones o aprovechamientos, practicar el examen pericial de otros productos y materias primas, desempeñar, en su caso, las funciones de Oficina de Ensaye, así como

proporcionar servicios de asistencia técnica en materia de muestreo, de análisis y de ingeniería a las dependencias oficiales, conforme a los convenios autorizados y a los particulares, mediante el pago de derechos correspondiente.

...

XXXV.- Mantener la consulta permanente con los organismos y asociaciones representativos de los contribuyentes sobre cuestiones relevantes en materia aduanera que requieran ser simplificadas y facilitar el cumplimiento de sus obligaciones, así como analizar las propuestas hechas por los citados organismos y asociaciones que tengan por objeto dar claridad y sencillez a la aplicación de los procedimientos administrativos en materia aduanera.

...

XXXIX.- Autorizar el registro para la toma de muestras de mercancías estériles, radiactivas, peligrosas o para las que se requieran de instalaciones o equipos especiales para la toma de las mismas, así como suspender o cancelar la inscripción en dicho registro.

...

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

...

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

De lo anterior se desprende que esta unidad administrativa tiene como función realizar dentro del procedimiento en materia aduanera los siguientes objetivos, como lo es establecer las bases para poder determinar si las obligaciones del que introduce o extrae mercancías a nuestro país, es decir, determina si los impuestos y/o obligaciones que se pagaron, son de acuerdo a la clasificación arancelaria correcta, y en su caso, de no ser así deberá notificar al interesado para que realice lo que a derecho le corresponda; asimismo, se encarga de realizar los estudios y análisis de las muestras que le presente la aduana, para poder determinar si la mercancía está dentro de las diversas normas que le permitan la estancia o salida de nuestro territorio.

Con todo lo ya mencionado, la Administración Central de Laboratorios y Servicios Científicos es la unidad encargada de aplicar los programas creados para el manejo de mercancías, así como de determinar las bases para que la autoridad correspondiente recaude estas, para que así exista una sana política de comercio internacional en nuestro país.

Administración Central de Contabilidad y Glosa

La Administración Central de Contabilidad y Glosa, es la unidad administrativa que tiene como función principal la instrumentación de procedimientos para prevenir y combatir ilícitos fiscales y aduaneros vía documental, siendo su objetivo eficientizar los procesos con los cuales se lleva a cabo la mencionada tarea, elevando la calidad técnica en la detección de las irregularidades derivadas del fraude aduanero documental y con ello fortalecer la efectividad en la determinación de los créditos fiscales.

La Glosa Aduanera ha sido sin duda uno de los avances más importantes en cuanto a la lucha contra el contrabando documentado, en virtud de que realiza una revisión documental a posteriori de las mercancías del despacho aduanero, lo que hace posible detectar la comisión de diversas infracciones realizadas en las operaciones de comercio exterior.

Es decir, es la fiscalización a posteriori del despacho aduanero mediante la revisión documental y aritmética de las operaciones de comercio exterior, es decir, tanto del pedimento como de los documentos que lo acompañan, realizándose mediante las siguientes actividades generales:

- La revisión documental y aritmética de las operaciones de comercio exterior, con base en diversos factores de riesgo provenientes de sectores productivos, atendiendo a denuncias presentadas por los mismos.
- El estudio y análisis de manera especializada de los documentos presentados por el despacho aduanero tanto en el momento como en el ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades competentes.
- La revisión pormenorizada permite que la autoridad se allegue de mayores elementos, tales como consultas a las autoridades competentes, solicitud o requerimientos de información a los sujetos de comercio exterior, y en consecuencia, desentrañar la posibilidad de un posible fraude documentado, procediendo a sustanciar con mayores elementos y certeza jurídica el procedimiento establecido en el artículo 152 de la Ley Aduanera, hasta llegar a la emisión de la Resolución Definitiva que resuelva la situación de los sujetos de comercio exterior involucrados y dentro del término establecido por el artículo 152 de la Ley Aduanera y 180 de su Reglamento.

Así queda ubicado que esta unidad administrativa es la encargada de llevar a cabo la Glosa Aduanera, es decir, la revisión de las operaciones de comercio exterior, y demás documentos presentados por los contribuyentes para importar o exportar mercancías, para determinar contribuciones, aprovechamientos e imponer sanciones en cantidad líquida, procediendo en su caso, a sustanciar el procedimiento administrativo previsto por el artículo 152 de la Ley Aduanera.

Cabe señalar que la Glosa Aduanera es la facultad relativa a la revisión documental del pedimento y sus anexos a posteriori del despacho aduanero.

Estas funciones tienen su fundamento en el artículo 30 apartado D fracciones I y II del Reglamento Interno del Servicio de Administración Tributaria¹⁰⁶, que señala:

ARTÍCULO 30...

...

D. Administración Central de Contabilidad y Glosa:

I.- Las establecidas en las fracciones II, V, VII, VIII, X, XI, XV, XVI, XVIII y XIX del Artículo 11 de este reglamento.

II.- Las señaladas en las fracciones IX, XXIII, XXXIV, XXXVI, XLIII, XLIV, XLVII y XLVIII del artículo 29 de este reglamento.

Como se puede observar los lineamientos que regulan las funciones de esta unidad administrativa con la unidad anterior son parecidas en la fracción I, pues tienen las mismas facultades otorgadas por el mismo Servicio de Administración Tributaria, sin embargo, en las actividades se diferencian pues en la fracción II del artículo señala otras actividades que hace de esta unidad una de las más importante pues puede hacer después del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, para poder fiscalizar o revisar que esta correcto esto lo señala el artículo 29 fracciones IX, XXII, XXXIV, XXXVI, XLIII, XLIV, XLVII y XLVIII del reglamento¹⁰⁷ en cita:

Artículo 29...

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

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

...

¹⁰⁶ REGLAMENTO INTERNO DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

¹⁰⁷ IB. CIT.

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

...

XXXVI.- Dar a conocer la información no fiscal contenida en los pedimentos de importación que mediante reglas de carácter general establezcan las autoridades competentes.

...

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

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

...

XLVII.- Evaluar y, en su caso, aceptar las garantías que se otorguen respecto de impuestos al comercio exterior, derechos por servicios aduaneros, accesorios, aprovechamientos y demás contribuciones que se causen con motivo de la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de mercancías y medios de transporte, debiendo remitir la garantía a la Administración Local de Recaudación en cuya circunscripción territorial se encuentre el domicilio del contribuyente.

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

Como se puede apreciar de las fracciones anteriores, esta unidad administrativa tiene como objetivo analizar y substanciar los actos para determinar las obligaciones o tributos respecto a la materia aduanera, es decir, queda a su cargo, después de tomar todos los elementos que se le proveen, emitir una resolución fundada y motivada, así como darla a conocer por los medios que la establezca en el tiempo que también esta señale.

Con todo lo anterior podemos señalar que las autoridades aduaneras son las unidades administrativas, que auxilian al Servicio de Administración Tributaria, mismas que tienen las facultades para realizar actos de fiscalización, otorgadas por mismas leyes que regulan esta materia aduanal y por ende el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, estas pueden ser: Reconocimiento Aduanero, Revisión de Gabinete, Visitas Domiciliarias y Verificación de mercancías extranjeras.

II.2.1.3 SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es el órgano centralizado que se encarga de la recaudación de los tributos en forma general, así como hacer cumplir las leyes para recaudar estos mismos; ahora bien, en materia de comercio exterior, con ayuda de las autoridades aduaneras ya referidas, los estudiosos del tema señalan que tiene las siguientes funciones:

- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones que establecen los impuestos a la importación, exportación y materias conexas.
- Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en términos de dichas leyes.
- Dirigir los servicios aduanales y de inspección.
- Intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del crédito público.
- Dirigir la política monetaria y crediticia.

Estas funciones que realiza, en virtud de las facultades que las leyes le confieren, en forma general y específica, la Ley Aduanera¹⁰⁸ en su artículo 144 en sus fracciones II, VI, XII, XIV y XV, en donde se señalan las funciones y las facultades de la Secretaría:

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

(...)

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

...

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

...

¹⁰⁸ LEY ADUANERA.

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

...

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

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

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

Como podemos ver estas facultades en materia de comercio exterior hacen que la Secretaría cumpla perfectamente las funciones que tiene para recaudar los impuestos o tributos que se generen en ese rubro, esto viene en relación con las facultades para hacer cumplir con su obligación a los mexicanos señalados en nuestra Carta Magna y a que la misma Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 31, le confiere.

Por ende, es de concluir que la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la ayuda de las autoridades aduaneras, es de suma importancia ya que en conjunto auxilian al Ejecutivo a recaudar los impuestos que se generen en esta área como lo es el comercio exterior.

II.3. RECONOCIMIENTO ADUANERO.

El reconocimiento aduanero es una figura en materia aduanal que se da dentro del despacho aduanero, pero para poder entenderla un poco más, es necesario definir y conocer lo que es el despacho aduanero y cómo se relaciona con el reconocimiento aduanero.

Diversos estudiosos de esta materia han señalado que una de las figuras principales dentro del comercio exterior, es el **despacho de mercancías**.

Asimismo, la definición que los autores dan del despacho de mercancías o despacho aduanero, va en relación al mismo que la ley de la materia¹⁰⁹ ofrece en su artículo 35 que a la letra señala:

¹⁰⁹ LEY ADUANERA.

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

Del artículo anterior, se desprende que el despacho aduanero agrupa las formalidades o requisitos que las mercancías deben cumplir para que puedan salir o entrar de nuestro país.

De esta definición dada por la misma ley, el maestro Eduardo Reyes Leal, en su obra *El Despacho Aduanal*¹¹⁰, establece que éste debe entenderse como:

“El conjunto de actos y formalidades inherentes a la entrada y salida de mercancías al y del territorio nacional, que debe hacerse por la aduana y a los que están obligados los importadores, exportadores y sus agentes o apoderados aduanales.”

Asimismo, en el *Diccionario Jurídico Mexicano*¹¹¹, se describe al Despacho Aduanero como un:

“Conjunto de normas jurídicas que regulan los trámites necesarios para efectuar el control aduanero a la entrada o salida de mercancías de territorio nacional y que deben observar autoridades y administrados”

De lo anterior podemos observar que el despacho aduanero es el conjunto de todos y cada uno de los trámites necesarios, señalados por las normas vigentes para realizar una importación o exportación, que deben observar las personas que se dedican a estos rubros o en su caso sus representantes (agente aduanal o apoderado aduanal).

A su vez, el doctor Salvador Mercado¹¹² señala que el despacho puede ser de diferentes formas:

- **Despacho con Reconocimiento:** es aquel donde se realiza el reconocimiento de las mercancías para ver si se encuentran apegadas a lo que el pedimento señala y de esa manera determinar si el tributo pagado es el correcto.
- **Despacho Simplificado:** es aquel donde la verificación se realiza físicamente, es decir al momento de presentar el pedimento en que el interesado se

¹¹⁰ DÍAZ-LEAL EDUARDO REYES, *EL DESPACHO ADUANAL*. BUFETE INTERNACIONAL CONSULTORES Y ABOGADOS, MÉXICO, 2003, PÁG. 33.

¹¹¹ *NUEVO DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO*. PORRÚA, MÉXICO, 2001.

¹¹² MERCADO H. SALVADOR, *COMERCIO INTERNACIONAL II*. LIMUSA, MÉXICO, 2011.

autoliquidada su crédito, esto es así en virtud de que la autoridad aduanera verifica físicamente lo que el pedimento señala y de esta forma comprueba que la cantidad y características de la mercancía coincidan con lo que se asienta en el pedimento.

- **Despacho para Operaciones Ocasionales:** éste se da en las mercancías que no excedan los dos mil dólares; en este caso no es necesario el pedimento por que la autoridad otorga una boleta donde da la liquidación o crédito fiscal a pagar por el importador o exportador.
- **Despacho Conjunto:** es aquel donde se realiza el reconocimiento en dos aduanas al mismo tiempo, es decir en la aduana extranjera y en la nacional.

Atento a todo lo anterior, podemos concluir que el despacho aduanero es el procedimiento a través del cual se efectúa la entrada y salida de las mercancías, asimismo, se da dentro de él la figura que da origen al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, como lo es el Reconocimiento Aduanero.

II. 3.1 Concepto.

Los tratadistas en materia de comercio internacional¹¹³, definen al reconocimiento aduanero como: **“el examen de las mercancías o de sus muestras para precisar su origen, naturaleza, composición, estado, cantidad, especie, envases, peso medidas y demás características arancelarias a fin de determinar el crédito fiscal correspondiente”**.

Asimismo, la autoridad retoma la definición de reconocimiento aduanero que otorga la ley de la materia pues señala que el reconocimiento aduanero **consiste en el examen de las mercancías de importación y exportación, así como de sus muestras, para allegarse elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado.**¹¹⁴

Esta veracidad va en relación a lo declarado ante la autoridad referente a los siguientes conceptos:

- a. Cantidad: número de piezas, volumen, y todo cuanto permita cuantificar la mercancía.

¹¹³ ÓP. CIT.

¹¹⁴ VIDEOCONFERENCIA: RESOLUCIÓN DE PAMA'S, SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

- b. Calidad: descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías.
- c. Pago de contribuciones y cuotas compensatorias correspondientes.

Atento a lo anterior, la ley de Aduanera¹¹⁵ en sus artículos 43 párrafos I y III, y 44, nos habla de que no solamente puede ser **un solo reconocimiento sino que nos habla que pueden llegar a ser dos reconocimientos** que la autoridad puede realizar a las mercancías para allegarse de los elementos que afirmen la veracidad de lo que se señala en el documento presentado ante ésta, en virtud de que a la letra señala:

ARTÍCULO 43. Elaborado el pedimento y efectuado el pago de las contribuciones y cuotas compensatorias determinadas por el interesado, se presentarán las mercancías con el pedimento ante la autoridad aduanera y **se activará el mecanismo de selección automatizado* que determinará si debe practicarse el reconocimiento aduanero de las mismas.** En caso afirmativo, la autoridad aduanera efectuará el reconocimiento ante quien presente las mercancías en el recinto fiscal. Concluido el reconocimiento, se deberá activar nuevamente el mecanismo de selección automatizado, que determinará si las mercancías se sujetarán a un segundo reconocimiento.

(...)

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

(...)

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

- I. Las unidades de medida señaladas en las tarifas de las leyes de los impuestos generales de importación o exportación, así como el número de piezas, volumen y otros datos que permitan cuantificar la mercancía.
- II. La descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías.
- III. Los datos que permitan la identificación de las mercancías, en su caso.

*Al mecanismo de selección automatizado que determina el embarque o los embarques que deben ser revisados por el personal de la aduana a fin de comprobar que la declaración aduanal coincide con el contenido de la mercancía, se le conoce en la práctica se le conoce como el **semáforo aduanal**.

¹¹⁵ LEY ADUANERA.

Asimismo, su reglamento complementa la definición del mismo que da el artículo en comento, pues éste señala cómo deberá hacerse el reconocimiento, pues en su artículo 60¹¹⁶, señala:

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

Por lo anterior, podemos concluir que el reconocimiento aduanero es el acto administrativo realizado durante el despacho de mercancías, por la autoridad aduanera, con el objetivo de someter a análisis las mercancías para poder determinar y precisar los elementos que las componen, para establecer su correcta clasificación arancelaria, esto para cotejar que lo declarado en el pedimento que presentan los interesados en exportar o importar dichas mercancías sea correcto.

Y que en caso de que estas mercancías no coincidan con lo dicho en el pedimento, en el se dará inicio al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

II. 3.2 Pedimento.

El pedimento como ya se vio en el tema anterior, la figura el pedimento dentro comercio de las mercancías es importante pues es la figura con el cual se da inicio al despacho de mercancías en virtud de que es donde los interesados a importar o exportar, señalan las características y así como las contribuciones a pagar.

En materia de comercio exterior, los diferentes tratadistas definen de diversas formas al pedimento, el Dr. Salvador Mercado lo define como: ...**“el documento en el cual se anotaran las mercancías de un mismo destinatario, aun cuando estén en diferentes facturas comerciales”**¹¹⁷...

De igual forma, la licenciada Adriana Cerda Benítez precisa que el pedimento es la **“Forma Oficial aprobada por la SHCP, que contiene los datos referentes al régimen aduanero al que se pretende destinar las mercancías y los necesarios para determinar y pagar los impuestos al comercio exterior y las cuotas compensatorias.** En el caso de que las mercancías estén sujetas al requisito de permiso de importación o exportación, el pedimento deberá incluir la firma electrónica que demuestre el descargo total o parcial del permiso citado.”¹¹⁸

¹¹⁶ REGLAMENTO DE LA LEY ADUANERA.

¹¹⁷ MERCADO H. SALVADOR, *COMERCIO INTERNACIONAL II*. LIMUSA, MÉXICO, 2011.

¹¹⁸ CERDA BENITEZ, ADRIANA. *PRONTUARIO DE COMERCIO INTERNACIONAL*, EDITORIAL TRILLAS, MÉXICO 2000.

Otra definición, la ofrece el maestro Pedro Vargas Trejo, quien señala:

“Actualmente, de conformidad con el principio de auto determinación de impuesto o de auto declaración, **el pedimento es un documento de carácter privado que se convierte en una declaración, más que una petición del sujeto pasivo a la autoridad en la relación jurídica aduanera o fiscal, dejando a las autoridades aduaneras la facultad de revisar lo declarado por excepción en el reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento, o con posterioridad al despacho mediante el ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades competentes**”.¹¹⁹

Atento a las definiciones, podemos señalar que la naturaleza del pedimento es una declaración de voluntad unilateral, pues depende sólo de la persona a quien le interesa importar o exportar presentar ante la autoridad aduanera, para que pueda practicarse el despacho aduanal o las facultades de verificación de las mismas autoridades y con ello se pueda importar o exportar las mercancías que señale en el mismo.

De igual forma el artículo 36 de la ley Aduanera¹²⁰ delimita lo que debe tener el pedimento y los anexos que debe adjuntarse al mismo, pues señala que es una obligación del interesado al momento de presentar la mercancía, y robustece los conceptos antes señalados, pues a la letra dice:

ARTÍCULO 36. Quienes importen o exporten mercancías están obligados a presentar ante la aduana, por conducto de agente o apoderado aduanal, **un pedimento en la forma oficial aprobada por la Secretaría. En los casos de las mercancías sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias cuyo cumplimiento se demuestre a través de medios electrónicos, el pedimento deberá incluir la firma electrónica que demuestre el descargo total o parcial de esas regulaciones o restricciones.**

Asimismo, el reglamento de la ley en cita señala en su artículo 55 primer párrafo, que es lo que debe manifestarse en un pedimento:

Artículo 55. En un pedimento **sólo pueden manifestarse mercancías de importación para un mismo destinatario y para un mismo régimen**, aunque estén amparadas por diferentes documentos de origen.

De igual forma la Suprema Corte¹²¹, define al pedimento en Jurisprudencia No. 195,613, en Materia Administrativa, como:

No. Registro: 195,613
Jurisprudencia
Materia(s): Administrativa
Novena Época

¹¹⁹ EL SISTEMA ADUANERO DE MÉXICO. PEDRO TREJO VARGAS, EDITORIAL TAXXX, MÉXICO 2005 PÁG. 203.

¹²⁰ LEY ADUANERA.

¹²¹ WWW.SCJN.GOB.MX

Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
VIII, Septiembre de 1998
Tesis: 2a./J. 62/98
Página: 365

PEDIMENTO. ES UNA ESPECIE DE DECLARACIÓN FISCAL, RELATIVA A OBLIGACIONES TRIBUTARIAS EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR. El término declaración fiscal constituye cualquier expresión escrita relativa al cumplimiento de una obligación tributaria que realiza el sujeto pasivo ante la autoridad hacendaria, mientras que **el pedimento es una especie de declaración fiscal relativa al cumplimiento de obligaciones tributarias en materia de comercio exterior, por medio del cual sea el importador o el exportador manifiestan a la autoridad aduanera, en forma escrita, la mercancía a introducir o a enviar fuera del territorio nacional, la clasificación arancelaria, el valor normal o comercial, los impuestos a pagar, y el régimen aduanero al que se destinarán las mercancías.** Por consiguiente, debe aceptarse que dentro del contexto de declaraciones en materia de impuestos federales, se encuentran los pedimentos. Contradicción de tesis 22/97. Entre las sustentadas por el Segundo y Tercer Tribunales Colegiados del Sexto Circuito. 12 de junio de 1998. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Armando Cortés Galván. Tesis de jurisprudencia 62/98. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública del doce de junio de mil novecientos noventa y ocho.

Tomando en cuenta lo que la ley señala así como lo que la misma Suprema Corte señala, podemos concluir con una definición más concreta donde se engloba los elementos señalados por la ley, sería la que ofrecen los tratadistas Manuel Vázquez Sandoval y Raúl Javier Madrigal Preciado, que subrayan que **un pedimento es una manifestación por escrito en las formas oficiales del interesado o su representante, en donde se indica el régimen aduanero que como destino se les dará a las mercancías y los datos o documentos requeridos por la ley para lograr su destinación**¹²².

Con lo anterior, podemos definir en forma sencilla que el pedimento es el documento que presenta el interesado o su representante a la autoridad, cuya función es declarar que los aranceles las mercancías que van a importar o exportar se encuentren apegados a los regímenes aduaneros actuales así como leyes vigentes, que hagan de éstas mercancías su entrada o salida legal.

¹²² VÁZQUEZ SANDOVAL MANUEL Y MADRIGAL PRECIADO RAÚL JAVIER, *COMERCIO INTERNACIONAL*, EDITORIAL PATRIA, MÉXICO 2007

II. 3.3 Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera art.152 Ley Aduanera.

II.3.3.1 Inicio del Procedimiento.

El estudio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera de acuerdo a lo expresado en el artículo 152 de la Ley Aduanera, es el punto de partida del tema de análisis sobre el cual versa el presente trabajo.

Como se ha señalado el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, **“es el conjunto de actos jurídicos concatenados, en los que interviene la autoridad aduanera, previstos en la Ley Aduanera, ligados en forma sucesiva con la finalidad de determinar las contribuciones omitidas y en su caso imponer las sanciones que correspondan en materia de Comercio Exterior, respetando el derecho de audiencia del particular, al valorar las probanzas y argumentaciones que pretende el particular para justificar la legalidad de sus actos”**.

Este procedimiento se presenta dentro del despacho aduanero o de mercancías, en el momento que en que se detecta alguna irregularidad en éstas, cuando se someten al mecanismo de selección automatizado (semáforo aduanal), que tiene como fin el decidir si las mismas serán sometidas al reconocimiento aduanero o no.

Por lo que es importante señalar que del artículo 46 de la misma ley¹²³, emanan de manera genérica los procedimientos aduaneros a los cuales deberán sujetarse las autoridades aduaneras, cuando se determinen créditos fiscales por omisión de contribuciones, cuotas compensatorias y, en su caso, la imposición de sanciones pues el mismo señala:

Artículo 46. Cuando las autoridades aduaneras con motivo de la **revisión de documentos presentados para el despacho de las mercancías, del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento** o de la verificación de mercancías en transporte, **tengan conocimiento de cualquier irregularidad, la misma se hará constar por escrito o en acta circunstanciada que para el efecto se levante, de conformidad con el procedimiento que corresponda, en los términos de los artículos 150 a 153 de esta Ley.** El acta a que se refiere este artículo tendrá el valor que establece la fracción I del artículo 46 del Código Fiscal de la Federación, y deberá contener los hechos u omisiones observados, además de asentar las irregularidades que se observen del dictamen aduanero.

Cabe señalar, que si del mismo reconocimiento se desprende alguna irregularidad y/u omisión dentro de lo presentado ante la autoridad aduanera, ésta tiene la facultad de dar inicio con el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera; sin embargo, si las mercancías no se encuentran sujetas a lo que refiere el artículo 151 de la ley

¹²³ LEY ADUANERA.

Aduanera (embargo precautorio), se aplicará el artículo 152 primer párrafo de la Ley en cita¹²⁴, que señala:

ARTÍCULO 152. En los casos en que con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento, de la verificación de mercancías en transporte, de la revisión de los documentos presentados durante el despacho o del ejercicio de las facultades de comprobación, en que proceda la determinación de contribuciones omitidas, cuotas compensatorias y, en su caso, la imposición de sanciones y no sea aplicable el Artículo 151 de esta Ley, las autoridades aduaneras procederán a su determinación, sin necesidad de sustanciar el procedimiento establecido en el Artículo 150 de esta Ley.

De los artículos anteriores, se desprende la facultad de la autoridad aduanera para iniciar con el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, que se debe realizar con base en los procedimientos que se encuentran señalados en el articulado de la misma ley, e indica que se dará el inicio con el levantamiento de un acta circunstanciada en donde se indiquen los motivos por los cuales se da inicio al procedimiento y la fundamentación del procedimiento que se va a realizar.

Esta facultad que la ley Aduanera otorga a la autoridad deriva de las facultades de comprobación o fiscalización que ésta tiene, cuya finalidad es la verificación del correcto cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, mismas que tienen como base legal el artículo 42 del Código Fiscal de la Federación, que se aplica de forma supletoria en materia aduanera, y que expresa que las autoridades fiscales están facultadas para realizar las siguientes actividades: la visita domiciliaria, revisión de dictamen por contador público autorizado, revisión de gabinete, sin embargo, no son las únicas facultades con las que cuenta una autoridad fiscal.

Por lo anterior, el artículo 152 de la ley en cita es el fundamento legal con el cual se sustancia el Procedimiento Administrativo en esta materia, para que la autoridad pueda determinar y sancionar con multas por la omisión de contribuciones omitidas, cuotas compensatorias, en razón del incumplimiento por parte del exportador o importador (contribuyente) de las normas vigentes o restricciones no arancelarias, en los documentos que se presentan ante esta autoridad aduanera, siempre y cuando no se actualice la hipótesis contenida en el artículo 151 de la misma ley.

Es de hacerse hincapié que el artículo 152 de la ley en cita, sólo se aplicará en aquellos actos de revisión, en los cuales no se tiene a la vista la mercancía a revisión o no es posible proceder al embargo precautorio de la misma, es decir se procede a revisar los documentos con los cuales el importador pretende amparar la legal estancia o tenencia de las mercancías de procedencia extranjera, la cual ya ha sido despachada; en tal virtud, en este caso de revisión, al encontrarse una presunta irregularidad, toda vez que no es posible embargar precautoriamente la mercancía pues la misma no se encuentra físicamente.

¹²⁴ OP. CIT.

II.3.3.2. Actas dentro del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, de acuerdo al artículo 46 anteriormente citado y el mismo 152 de la ley Aduanera, señala que este procedimiento se inicia con el levantamiento del acta circunstanciada.

a) Actas Circunstanciadas: Acta de Inicio, Acta de Muestreo y Acta de Irregularidades o de hechos u omisiones.

Podemos definir el acta circunstanciada como el documento en donde la autoridad hace constar los hechos y omisiones encontrados durante la revisión de papeles y/o en las mercancías que se sometieron al reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento.

Dentro del procedimiento esta acta se presenta en diferentes momentos, cumpliendo la función, como se ha señalado, de informar al contribuyente interesado o a su representante legal lo referente a la mercancía o mercancías que fueron sometidas a la revisión por la autoridad.

ACTA DE INICIO

En el inicio del procedimiento, al levantamiento de esta acta circunstanciada se le conoce como **Acta de Inicio**.

La función de esta acta de inicio es explicar al contribuyente o interesado del porque se da comienzo al procedimiento, es decir, se asientan los hechos o irregularidades de las cuales se percataron en esta revisión realizada por la autoridad.

Esta acta tiene características que hacen que esta función sea posible y son:

- Asentar en forma cronológica y circunstancial todos y cada uno de los hechos, omisiones y demás irregularidades conocidas y probadas como resultado de la verificación.
- Es de carácter público.
- Tienen valor probatorio pleno ya que contiene los hechos u omisiones observados, además de asentar las irregularidades que se observen del dictamen aduanero (art.46 fracción I del Código Fiscal de la Federación y art.46 de la Ley Aduanera).

- Documentación anexa a la misma que es: orden de verificación, constancia de identificación, identificaciones de quienes comparezcan, inventario de las mercancías, de vehículos y documentos portados por el tenedor.
- Requiere testigos y domicilio para oír y recibir notificaciones.

Estas características se desprenden de las formalidades que revisten a esta acta, y tienen su sustento legal en el artículo 46 ya referido con relación al artículo 152 en el último párrafo¹²⁵, de la ley aduanera que señala:

ARTÍCULO 152.

(...)

En el escrito o acta de inicio del procedimiento se **deberá requerir al interesado para que señale domicilio para oír y recibir notificaciones, apercibido que de no señalar el domicilio, de señalar uno que no le corresponda a él o a su representante, de desocupar el domicilio señalado sin aviso a la autoridad competente o señalando un nuevo domicilio que no le corresponda a él o a su representante, de desaparecer después de iniciadas las facultades de comprobación o de oponerse a las diligencias de notificación de los actos relacionados con el procedimiento, negándose a firmar las actas que al efecto se levanten, las notificaciones que fueren personales se efectuarán por estrados, siempre que, en este último caso y tratándose del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, se cuente con visto bueno del administrador de la aduana.**

En esa tesitura, podemos señalar que esta acta de inicio y las demás actas circunstanciadas deben contener los elementos formales, sin los cuales se encontrarían viciadas, y que son¹²⁶:

- **Constancia de identificación:** Es la cita que realiza el personal autorizado por la autoridad, en forma detallada de la identificación de las partes que se encuentran en el momento de dicha verificación, es decir asienta los siguientes datos:

Identificación de quien realiza esta verificación: Se debe señalar la fecha de expedición de su identificación, número de oficio que lo autoriza, filiación, cargo que desempeña, autoridad que lo expide, vigencia, fundamentación legal de esta identificación, del actuante o de quien practica la diligencia

Identificación del contribuyente: Se señala el nombre y carácter de quien comparece, y el documento con el que se identifica.

¹²⁵ LEY ADUANERA.

¹²⁶ VIDEOCONFERENCIA: RESOLUCIÓN DE PAMA'S, SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

Testigos: Se solicita a la persona que comparece en la diligencia el nombramiento de dos testigos, en caso de que se nieguen o que los que ha nombrando no acepten, la autoridad actuante los puede señalar.

- **Fundamentación y competencia:** Asentar las disposiciones en la cuales se basa para ejercer la diligencia, es decir, las norma que facultan al actuante para realizar la revisión.
- **Lugar y Tiempo:** Se señala el lugar, la fecha y hora en que se lleva a cabo la diligencia.
- **Orden de verificación o de visita:** Se anota el orden de verificación o de visita detalladamente, es decir, la fecha de expedición de la misma, número de oficio, la legal fundamentación, es decir en las normas que se basa para que esta haya sido expedida. Esto en razón de que se debe detallar bien el hecho para que no exista ninguna violación a las garantías del compareciente.
- **Hechos:** Es la descripción sucinta de los hechos y circunstancias de tiempo, modo y lugar que motivaron el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, es decir, descripción de la mercancía y el cotejo con los documentos que se presentan ante la autoridad, las presuntas irregularidades que se hayan detectado, así como la fundamentación de las posibles infracciones en que hayan encuadrado estas irregularidades.
- **Notificaciones:** Se solicita al interesado señale domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la circunscripción territorial de la autoridad competente. Apercibiéndole que de no hacerlo o dar un domicilio falso las notificaciones se realizaran por estrados.
- **Plazo de defensa:** se le señala que tiene un plazo de diez días hábiles, a partir del día siguiente en que surta efecto la notificación para que presente pruebas y alegatos que a su derecho convenga.

Esta acta deberá estar firmada por la autoridad, contribuyente o representante ante la aduana (agente o apoderado aduanal), así como por los testigos y se tendrá por notificada en el momento en que la entreguen.

ACTA DE MUESTREO

El acta de muestreo, de acuerdo a lo establecido en los artículos que mencionaremos, se puede definir como el documento en el cual se le informa al contribuyente que existe una irregularidad en la mercancía que se presenta ante la aduana, y que es de difícil identificación, por lo cual se levantará esta acta y se tomarán muestras para su identificación y de esa forma saber si lo declarado por el contribuyente es lo correcto o en su caso informarle que existe alguna infracción.

Esta toma de muestra de la mercancía tiene su fundamento en el artículo 150, en el cual de forma genérica se enlistan los procedimientos que en materia aduanera existen, asimismo establece cómo se debe levantar este tipo de acta y especifica en caso de que haya un embargo precautorio, sin embargo, el artículo 152 ya referido señala que en caso de que no se cumpla lo establecido por el 151 de esta ley en cita, que es el embargo precautorio, no habrá necesidad de sustanciar el procedimiento que establece el artículo 150 que está en mención.

Sin embargo, por ser un acto administrativo la autoridad al momento de levantar esta acta para revestirla de validez debe apegarse a lo establecido en el articulado 150 segundo párrafo de la Ley Aduanera¹²⁷, así como lo determinado en el artículo 66 del Reglamento de la Ley Aduanera¹²⁸, cuyos preceptos establecen lo siguiente:

Ley Aduanera

ARTÍCULO 150. (...)

En dicha acta se deberá hacer constar:

- I. La identificación de la autoridad que practica la diligencia.
- II. Los hechos y circunstancias que motivan el inicio del procedimiento.
- III. La descripción, naturaleza y demás características de las mercancías.
- IV. **La toma de muestras de las mercancías, en su caso, y otros elementos probatorios necesarios para dictar la resolución correspondiente.**

¹²⁷ LEY ADUANERA

¹²⁸ REGLAMENTO DE LA LEY ADUANERA.

Reglamento de la Ley Aduanera

Artículo 66. Cuando con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento, verificación de mercancías en transporte o visita domiciliaria, sea necesaria la toma de muestras de las mercancías a fin de identificar su composición cualitativa o cuantitativa, uso, proceso de obtención o características físicas, dicha toma se realizará con el siguiente procedimiento:

I. Se tomarán por triplicado, salvo que esto no sea posible por la naturaleza o volumen presentado de las mercancías. Un ejemplar se enviará a la autoridad aduanera competente para su análisis, otro quedará bajo custodia de la autoridad aduanera que haya tomado la muestra y el tercer ejemplar será entregado al agente o apoderado aduanal; estos dos últimos ejemplares deberán ser conservados hasta que se determine lo procedente por la autoridad aduanera;

II. Todos los ejemplares de las muestras deben ser idénticos, y si existieran variedades de la misma mercancía, se tomarán muestras de cada una de ellas;

III. Cada uno de los recipientes que contengan las muestras tomadas deberán tener los datos relativos al producto y operación de que se trate. En todo caso, deberán contener los siguientes datos: número de muestra asignado, nombre de la mercancía, número de pedimento y la fracción arancelaria declarada.

Dichos recipientes deben resguardarse en sobres, bolsas o algún otro recipiente debidamente acondicionado y sellado, debiendo registrarse además de los datos antes mencionados, los nombres y firmas de quienes hubiesen intervenido en el reconocimiento, así como la descripción de las características de las mercancías;

IV. La autoridad aduanera asignará el número de registro que corresponda a las muestras, y

V. Se levantará acta de muestreo.

Las muestras o sus restos que no se recojan después de haber sido resueltos los asuntos que requirieron el muestreo, causarán abandono en el término previsto por el inciso c) de la fracción II del artículo 29 de la Ley.

De lo transcrito anteriormente se desprende que en el acta de muestreo se deben asentar los siguientes datos:

- La identificación de las partes (autoridad actuante y contribuyente).
- Lugar y fecha donde se realiza la diligencia.
- Los hechos y circunstancias que motivaron el inicio del procedimiento.
- La descripción de las características de las mercancías de difícil identificación que serán sometidas a análisis.
- La toma de muestras de las mercancías que serán sujetas a análisis.

Esta acta deberá ser firmada por la autoridad y por la persona que presente las mercancías ante dicha autoridad.

ACTA DE IRREGULARIDADES O DE HECHOS U OMISIONES

El Acta de Irregularidades también conocida de Hechos u Omisiones, es el documento donde se asientan los resultados del análisis del muestreo si se practicó, o en su caso solamente se señalan los hechos u omisiones que impliquen la omisión de contribuciones, cuotas compensatorias y, en su caso, la imposición de sanciones.

En ella se asentarán los mismos datos de las demás actas, es decir, datos identificación de la autoridad, lugar y fecha en donde se realiza la diligencia, (en caso de haya existido una toma de muestras se asienta la fecha en que se emitió el dictamen, los hechos u omisiones que se hayan detectado: naturaleza de la mercancía características y a qué tipo de arancel o contribución pertenece, etc.; asimismo el número de registro de la muestra), fundamentación legal de la autoridad para realizar la diligencia, firma de la autoridad que emite y el apercibimiento de que cuenta con diez días para presentar pruebas y alegatos que a su derecho le convengan.

Atento a lo anterior, podemos concluir que estos documentos o actas circunstanciadas que se presentan durante el reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento son la base para que la autoridad pueda emitir la resolución del procedimiento.

II.3.3.3.RESOLUCIÓN.

La resolución la podemos definir como **la determinación de la autoridad aduanera después de la valoración de lo presentado durante el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, en razón a lo que se desprendió del reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento, así como las pruebas y alegatos que haya presentado el contribuyente, es decir, determinar si éste cumplió las formalidades que establecen las leyes vigentes para introducir o extraer las mercancías del territorio nacional.**

Y al encuadramiento de los actos del contribuyente con la hipótesis que la ley plantea, esta resolución puede ser absolutoria o condenatoria.

Ahora bien, por ser un acto administrativo, la resolución debe cumplir los elementos que las disposiciones legales vigentes planteen, y cuya base en materia aduanera se deberán apegar con lo establecido en los artículos 38 fracciones I a la V, del Código Fiscal de la Federación, en relación con los artículos 46, 150, 152, 153 párrafo I de la Ley Aduanera que señalan que lo requisitos de ésta deben ser:

- Constar por escrito.
- Señalar a la autoridad que emite la resolución.
- Estar fundada y motivada.
- Expresar el objeto de la resolución.
- Ostentar la firma de la autoridad que la emite.
- Señalar a quién va dirigido (responsable).
- Señalar, en su caso, si existe un responsable solidario.

Estructura y contenido de la resolución.

Esta resolución administrativa, como los demás actos, debe estar estructurada por elementos formales que la revistan de validez y legalidad.

Las partes de la estructura de la resolución¹²⁹ son:

- a. Proemio:** es la cita que la autoridad hace de los elementos de identificación de la misma, en donde se señala:

Lugar y fecha en que se emite.

Autoridad quien emite fundando su legal competencia (material y territorial).

Datos de identificación de los involucrados y carácter que le corresponda.

- b. Resultandos:** a esta parte también se le conoce como antecedentes, en virtud de que es la narración cronológica, descriptiva y sucinta de los actos que originaron el PAMA, así como las diligencias que se hayan practicado en el procedimiento, además de los incidentes que hayan ocurrido durante éste, mismos que constan en el expediente.

- c. Considerandos:** es la valoración que la autoridad hace de los documentos de las diligencias practicadas por la autoridad, así como de lo presentado por el contribuyente, que obren en el expediente para de esta forma emitir consideraciones de hecho y derecho.

¹²⁹ CIT. VIDEOCONFERENCIA: RESOLUCIÓN DE PAMA'S, SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

- d. Liquidación:** es el cuerpo de la resolución, es donde la autoridad determina si el contribuyente ha cumplido cabalmente con lo dispuesto en las leyes que regulan las contribuciones en materia aduanera, o han cometido infracciones en la misma materia.

Dentro de esta liquidación podemos observar que la autoridad debe determinar las contribuciones y aprovechamientos, es decir, créditos fiscales, con su respectiva actualización y recargo, y en su caso, sancionar con multas dichas infracciones, todo debe estar debidamente fundado y motivado, es decir, apegado a las normas que regulan esta materia del comercio exterior, estos créditos fiscales pueden ser:

Impuesto General de Importación (LIGI).
Impuesto General de Exportación (LIGE).
Derecho de Trámite Aduanero (LFD).
Impuesto al Valor Agregado (LIVA).
Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (LIEPS).
Cuotas Compensatorias (LCOMEX).
Actualizaciones y Recargos (CFF).
Infracciones y Sanciones (CFF y LA).

- e. Puntos resolutivos:** es la parte en donde se precisa la determinación de la autoridad, después de analizar lo presentado por las partes que estuvieron en el procedimiento, este sentido puede ser:

Absolutoria: se deslinda responsabilidades a favor del contribuyente, pues los documentos que presentó acreditaron la legal estancia y tenencia de la mercancía. Es decir, cumplieron con lo establecido por la regulación vigente.

Condenatoria: se fincan responsabilidades a cargo del contribuyente, pues no probaron con los documentos que presentaron, en virtud de que se encontraron infracciones por parte de éste a los lineamientos que la ley establece. En este caso, se debe señalar la cantidad total de contribuciones y aprovechamientos omitidos, la actualización de los mismos y las multas que se aplican, asimismo se señalarán las reducciones de las mismas a las cuales tiene derecho.

También debe precisar los medios que tiene de defensa, además de señalar a la unidad administrativa que se encargará de la recaudación de esta resolución, con lo cual se tendrá por terminado el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

Es menester advertir que la autoridad que emite la resolución del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, tiene un plazo que no excederá los cuatro meses, los cuales se computarán a partir de que el expediente esté debidamente integrado;

asimismo, se señala que pasaría si dicha autoridad no realiza la emisión de la resolución en ese plazo, ya que se está atendiendo a lo que es el Principio de Inmediatez. El artículo de la Ley Aduanera¹³⁰ señala:

Artículo 152: (...)

(...)

Las autoridades aduaneras **emitirán resolución en un plazo que no excederá de cuatro meses, contados a partir del día siguiente a aquél en que se encuentre debidamente integrado el expediente. En caso de no emitirla, deberá poner de inmediato a disposición del interesado la mercancía de su propiedad.**

Se entiende que el expediente se encuentra debidamente integrado cuando hayan vencido los plazos para la presentación de todos los escritos de pruebas y alegatos o, en caso de resultar procedente, la autoridad encargada de emitir la resolución haya llevado a cabo las diligencias necesarias para el desahogo de las pruebas ofrecidas por los promoventes.

Por todo lo anterior, podemos concluir que el objetivo de la resolución es la determinación del crédito fiscal a cargo del contribuyente, en donde la autoridad explica al contribuyente de forma sucinta el porqué ha llegado a esa conclusión.

II.3.3.4. NOTIFICACIÓN.

La notificación de los actos administrativos es una obligación de la autoridad administrativa, en virtud de que a través de estos actos se generan obligaciones o derechos a cargo del contribuyente, mismos que si no son de su conocimiento, dichos actos pierden su eficacia pues no se pueden cumplir material ni legalmente.

En este orden de ideas, el contribuyente tiene derecho a conocer estos actos que dan origen a algún procedimiento, pues como se ha dicho, el acto administrativo que da origen algún procedimiento de ejecución, afecta su esfera jurídica.

El planteamiento anterior está basado en lo contemplado en el artículo 16 primer párrafo de la Constitución¹³¹ que establece:

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

¹³⁰ LEY ADUANERA REFORMA AL ART. 152 DE FECHA 27 DE ENERO DE 2012.

¹³¹ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Como se puede ver el artículo mencionado resguarda la seguridad jurídica del individuo de no ser molestado en su persona y/o en sus propiedades, sin que los actos que forman parte de un procedimiento se encuentren por escrito, debidamente fundados y motivados por la autoridad.

De esta forma cabe señalar que los actos realizados por la autoridad aduanera son actos administrativos, por ende, deben cumplir lo establecido en el artículo constitucional ya referido y de esta forma hacerse de su conocimiento para que el individuo se pueda defenderse de ellos.

Con base en lo anterior, los actos administrativos que se realicen en el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, deberán estar fundados y motivados y ser notificados a los contribuyentes para que en el plazo que determinen las leyes presente lo que a su derecho corresponde.

En esta materia, sólo se realiza de dos formas la notificación de los actos realizados dentro de este procedimiento, que están acordes a lo dispuesto en los artículos 134 fracciones I y III del Código Fiscal de la Federación, pues es ley que se aplica en forma supletoria a la materia, y establecen:

Artículo 134.- Las notificaciones de los actos administrativos se harán:

I. Personalmente o por correo certificado o mensaje de datos con acuse de recibo, cuando se trate de citatorios, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y de actos administrativos que puedan ser recurridos.

En el caso de notificaciones por documento digital, podrán realizarse en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria o mediante correo electrónico, conforme las reglas de carácter general que para tales efectos establezca el Servicio de Administración Tributaria. La facultad mencionada podrá también ser ejercida por los organismos fiscales autónomos.

El acuse de recibo consistirá en el documento digital con firma electrónica que transmita el destinatario al abrir el documento digital que le hubiera sido enviado. Para los efectos de este párrafo, se entenderá como firma electrónica del particular notificado, la que se genere al utilizar la clave de seguridad que el Servicio de Administración Tributaria le proporcione.

La clave de seguridad será personal, intransferible y de uso confidencial, por lo que el contribuyente será responsable del uso que dé a la misma para abrir el documento digital que le hubiera sido enviado.

El acuse de recibo también podrá consistir en el documento digital con firma electrónica avanzada que genere el destinatario de documento remitido al autenticarse en el medio por el cual le haya sido enviado el citado documento.

Las notificaciones electrónicas estarán disponibles en el portal de Internet establecido al efecto por las autoridades fiscales y podrán imprimirse para el interesado, dicha impresión contendrá un sello digital que lo autentifique.

Las notificaciones por correo electrónico serán emitidas anexando el sello digital correspondiente, conforme lo señalado en los artículos 17-D y 38 fracción V de este Código.

(...)

III. Por estrados, cuando la persona a quien deba notificarse no sea localizable en el domicilio que haya señalado para efectos del registro federal de contribuyentes, se ignore su domicilio o el de su representante, desaparezca, se opongá a la diligencia de notificación o se coloque en el supuesto previsto en la fracción V del artículo 110 de este Código y en los demás casos que señalen las Leyes fiscales y este Código.

Atento a lo anterior, es de señalarse que la **notificación personal** del acto de molestia en este caso, el procedimiento que se realizara dentro del reconocimiento aduanero, se da por notificado en el momento en que la autoridad que realiza la diligencia, entrega el acta circunstanciada al contribuyente o a su representante.

En caso de la **notificación por estrados**, se dará cuando el contribuyente no se encuentre durante la diligencia; y que en los documentos que tenga la autoridad no señale el domicilio para oír y recibir notificaciones o se encuentre fuera de la circunscripción territorial de la autoridad competente para tramitar y resolver dicho procedimiento, así como en los demás supuestos que la fracción señala.

Los efectos de estas notificaciones se encuentran a lo dispuesto por el artículo 135 primer párrafo del Código en cita que señala:

Artículo 135. Las notificaciones surtirán sus efectos al día hábil siguiente en que fueron hechas y al practicarlas deberá proporcionarse al interesado copia del acto administrativo que se notifique. Cuando la notificación la hagan directamente las autoridades fiscales o por terceros habilitados, deberá señalarse la fecha en que ésta se efectúe, recabando el nombre y la firma de la persona con quien se entienda la diligencia. Si ésta se niega a una u otra cosa, se hará constar en el acta de notificación.

Por lo anterior, podemos señalar que la notificación tiene como función el dar a conocer lo que la autoridad aduanera, en este caso, realizará en el procedimiento o determinó al concluirlo al contribuyente para que de esta forma éste presente lo que a derecho le corresponda ante la autoridad y no se encuentre en un estado de indefensión.

CAPÍTULO III

APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE INMEDIATEZ

En el presente capítulo, se estudiará como se aplicaba en el Principio de Inmediatez dentro de los conceptos del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera y cómo se ha modificado la aplicación del mismo, para hacer que el procedimiento sea más justo y legal.

Como es de saberse las operaciones de comercio internacional, como lo es la exportación e importación de mercancía, se encuentran bajo diversas regulaciones vigentes para que la estancia o la salida de dichas mercancías sean legales.

Sin embargo, a pesar de que son diversas leyes las que en nuestro país regulan esta materia de comercio exterior (LIGIE, LIGI, LCOMEX, LIVA, etc.), las que regulan la aplicación del Principio de Inmediatez en el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, que es el procedimiento por el cual se verifica la situación de las mercancías, es decir, se comprueba que dichas mercancías se encuentre de acuerdo a leyes que gravan dichas mercancías, para de esa forma no causar un perjuicio al erario público, las encontramos en las figuras normativas principales pues dan la base para corroborar el buen cumplimiento de las otras y que serán objeto de análisis en algunos supuestos.

III. 1. MARCO JURÍDICO.

III. 1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como sabemos, es el documento en el cual se contienen los derechos y obligaciones que los gobernados tenemos; asimismo es de la cual se desprenden las facultades que el Estado como gobernante tiene para crear leyes que sirvan para poder normar la conducta de los ciudadanos, para de esta forma poder tener una saludable relación gobierno-gobernado.

Es decir, reviste de poder a los organismos administrativos para que de esta forma realicen lo pertinente para auxiliar a la actividad del mismo Estado.

En primera instancia señala las obligaciones que se tienen que cumplir con el Estado, con el fin de que éste pueda obtener los recursos con los cuales pueda realizar las actividades sociales que beneficien al gobernado.

Esto se asienta en el artículo 31 fracción IV de nuestra Carta Magna¹³², que establece:

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

(...)

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

De este artículo podemos ver que es la base que la Carta Magna da para que los individuos que formamos al gobernado cumplamos con las leyes que el Estado expida para poder recaudar las contribuciones necesarias para el gasto público.

Ahora bien, para legislar en materia de recaudación de contribuciones, la misma Constitución señala en los artículos 73 fracción XXIX y 89 fracciones I y XIII¹³³:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXIX. Para establecer contribuciones:

1o. Sobre el comercio exterior.

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

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

(...)

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.

De los artículos anteriores se desprenden las facultades otorgadas al Poder Legislativo y al Ejecutivo, en materia de recaudación de contribuciones, para crear leyes con las cuales se puedan cubrir las necesidades que el país tenga; asimismo, se refiere que el Ejecutivo, aparte de las facultades legislativas, tiene la potestad de delegar en unidades administrativas la regulación de la estancia o salida de mercancías en territorio nacional.

En esta tesitura se puede inferir que en materia de comercio exterior, dentro de la cual se encuentra el rubro aduanal, la Constitución otorga facultades al Ejecutivo y al Congreso de la Unión para crear las normas que convengan para la regular la entrada y salida de mercancías en el país.

¹³² CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

¹³³ IB. CIT.

Dichas facultades las encontramos en el artículo 131 de la misma Constitución¹³⁴, siendo la base para la expedición de diversas leyes en esta materia, pues establece:

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

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

Atento a lo anterior, se puede observar como la ley otorga la facultad exclusiva a la Federación para que pueda gravar las mercancías, es decir, imponerles aranceles o contribuciones que el individuo deberá cumplir.

De esa misma forma, otorga al Ejecutivo la facultad para aumentar, disminuir y suprimir aranceles o cuotas de tarifa a dichas mercancías, y por otro lado, para proponer nuevas leyes en esta materia que se encuentren apegadas a las necesidades del gobernado.

Como se ha podido observar, la Constitución dentro de su articulado señala, además de las facultades de las autoridades para emitir las bases de leyes y procedimientos en materia de percepción de tributos, la potestad para normar nuestra materia de estudio, el comercio exterior; de igual forma otorga jurisdicción al Ejecutivo para crear organismos auxiliares para hacer cumplir lo que las leyes estipulan, en forma expedita y equitativa de acuerdo a lo ya planteado

De igual manera la Carta Magna señala los derechos y obligaciones que tenemos los mexicanos, en esta materia de recaudación de impuestos, para de esta forma cumplir con los requerimientos que son nuestras obligaciones o, por otro lado, defendernos de aquellos en caso de que se viole alguno de nuestros derechos.

¹³⁴ IBDEM.

En este aspecto, la misma Constitución sienta los principios básicos que las leyes, en cualquier materia, deben tener para que la autoridades funden sus actos, como lo es el principio de legalidad que se resume en que el acto de la autoridad debe estar fundado o motivado.

Robustece mi dicho sobre este principio de legalidad, el artículo 16 primer párrafo, que señala:

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de **mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento**¹³⁵.

En caso de que el acto de la autoridad no cumpliera con este principio de legalidad se estaría violando una garantía, pues le causarían un perjuicio al individuo en su esfera jurídica, por lo tanto, tal acto sería ilegal y violatorio, pues también se trasgrediría la seguridad jurídica que el individuo tiene, pues se le estaría negando el derecho a defenderse del mismo. Esta garantía jurídica se contempla en su artículo 14 segundo párrafo¹³⁶, que a la letra dice:

Artículo 14. (...)

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

(...)

Con lo anterior, podemos observar finalmente que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la fuente formal de las leyes que rigen nuestras conductas; asimismo es la base en la cual el Ejecutivo, con autorización del Congreso de la Unión, pueda crear los diferentes organismos auxiliares para hacer cumplir las leyes (en materias de recaudación, comercio exterior y aduanal; del Servicio de Administración Tributaria, Aduanas, etcétera.) que estarán apegadas a los principios de legalidad, eficacia o prontitud, para de esta forma cumplir con los derechos inalienables del individuo.

¹³⁵ IB. CIT.

¹³⁶ IBÍDEM.

III. 1.2. Ley Aduanera.

La ley aduanera constituye un ordenamiento jurídico especializado, en virtud de que regula en conjunto a otras leyes en materia de comercio exterior, así como la entrada y salida de mercancías. Esta ley, con base en las facultades que la Constitución otorga a los poderes Ejecutivo y Legislativo, fue creada para regular la legal estancia así como la salida de las mercancías.

El objetivo de esta ley es reglamentar los actos que se realicen dentro de los procedimientos existentes para que la entrada o salida de mercancías sea en forma legal y sin que haya afectación al interés público.

Este objetivo tiene su fundamento en el artículo 1 de la Ley Aduanera¹³⁷, que a la letra dice:

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

De la misma forma, señala a quienes va dirigida, es decir, quienes son los que están obligados a cumplir con todas las disposiciones legales, sin que exista un perjuicio a los tratados internacionales vigentes, esto lo establece en el mismo artículo en cita en su segundo y tercer párrafo¹³⁸ que establece:

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

Las disposiciones de las leyes señaladas en el párrafo primero se aplicarán sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte.

Con base en lo anterior, podemos ver que la Ley Aduanera establece que las personas que se dedican a exportar o importar mercancías en territorio nacional, están obligadas a cumplir con los gravámenes que las diferentes leyes en materia de recaudación en el ámbito del comercio exterior señalen, pues como se ha mencionado esta obligación de cumplir con las contribuciones que el Estado dispone a través de estas leyes, está resguardado en el artículo 31 fracción IV, referido anteriormente, con el fin de que se pueda cubrir las necesidades que se presenten al Estado.

¹³⁷ LEY ADUANERA.

¹³⁸ LEY ADUANERA.

De igual forma, establece quienes son las autoridades facultadas para llevar a cabo las funciones relativas a la entrada y salida de mercancías, pues el señalamiento de la Ley Aduanera va en relación al artículo 89 fracción XIII de la Constitución, ya que como se señaló previamente cuando se crean las aduanas para poder regular este tránsito de mercancías en nuestro país sólo las personas que la ley y su reglamento faculta para desempeñar dicha función están en posibilidades de hacerlo legalmente. Esto se puede apreciar en el artículo 3¹³⁹ que refiere:

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

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

Las autoridades aduaneras colaborarán con las autoridades extranjeras en los casos y términos que señalen las leyes y los tratados internacionales de que México sea parte.

En los anteriores artículos, como se ha podido apreciar, la ley establece quienes son los actores que forman parte en el procedimiento, pues como sabemos el principio de eficacia, va en razón de a quién va dirigido y quien debe emitirlo y/o hacerlo cumplir. En nuestro caso, quien dará cumplimiento con lo dispuesto en esta ley como en las que existen en esta materia son las personas que se dedican a la importación y a la exportación de mercancía al país, y quienes harán cumplir pues son las autoridades que en esta materia conocemos como **autoridades aduaneras.**

Asimismo, esta ley señala ante quienes se deben realizar tales actos, quienes los han de hacer y el lugar en donde se deben efectuar para que tenga validez, pues como se ha señalado en el capítulo anterior, todos los procedimientos se harán de acuerdo a lo estipulado en el artículo 35 de la ley¹⁴⁰ en cita:

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

¹³⁹. LEY ADUANERA.

¹⁴⁰ LEY ADUANERA.

Igualmente advierte que si dentro de este despacho se encuentra alguna irregularidad u omisión dentro del cumplimiento del individuo en esta materia, se le hará de su conocimiento, señalando que se debe iniciar alguno de los procedimientos de verificación que la misma ley establece, esto lo señala el artículo 46¹⁴¹, que cita:

ARTÍCULO 46. Cuando las autoridades aduaneras con motivo de la revisión de documentos presentados para el despacho de las mercancías, del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, tengan conocimiento de cualquier irregularidad, la misma se hará constar por escrito o en acta circunstanciada que para el efecto se levante, de conformidad con el procedimiento que corresponda, en los términos de los artículos 150 a 153 de esta Ley. El acta a que se refiere este artículo tendrá el valor que establece la fracción I del artículo 46 del Código Fiscal de la Federación, y deberá contener los hechos u omisiones observados, además de asentar las irregularidades que se observen del dictamen aduanero.

Atento a lo anterior, nos podemos percatar que esta ley obliga a la autoridad correspondiente, no sólo a hacer del conocimiento del interesado las irregularidades observadas sino que también lo instruye de que iniciará un procedimiento ya establecido dentro de la misma ley, es decir, salvaguarda la seguridad jurídica del individuo, en virtud de que no se le deja en estado de indefensión, ya que de no hacerlo así se estará violando lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna, anteriormente referidos, por lo tanto, se cumple con el principio de legalidad de los actos.

En este orden de ideas, cuando la autoridad señale los procedimientos de verificación a los que se someterán las mercancías, después del reconocimiento o segundo reconocimiento, deberá hacerlo con base en las normativas establecidas dentro de la ley, en específico, las inscritas en los artículos del 150 al 153, señalando en cuáles encuadra la irregularidad y/o omisión.

Cabe señalar, que el artículo 150 de la ley¹⁴² que está siendo analizada señala en forma general cómo se deben llevar a cabo tales procedimientos, pues establece:

ARTÍCULO 150. Las autoridades aduaneras levantarán el acta de inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera, cuando con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento, de la verificación de mercancías en transporte o por el ejercicio de las facultades de comprobación, embarguen precautoriamente mercancías en los términos previstos por esta Ley.

En dicha acta se deberá hacer constar:

- I. La identificación de la autoridad que practica la diligencia.
- II. Los hechos y circunstancias que motivan el inicio del procedimiento.

¹⁴¹ OB. CIT.

¹⁴² OB. CIT.

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

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

Deberá requerirse al interesado para que designe dos testigos y señale domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la circunscripción territorial de la autoridad competente para tramitar y resolver el procedimiento correspondiente, salvo que se trate de pasajeros, en cuyo caso, podrán señalar un domicilio fuera de dicha circunscripción.

Se apercibirá al interesado de que si los testigos no son designados o los designados no aceptan fungir como tales, quien practique la diligencia los designará; que de no señalar el domicilio, de señalar uno que no le corresponda a él o a su representante, de desocupar el domicilio señalado sin aviso a la autoridad competente o señalando un nuevo domicilio que no le corresponda a él o a su representante, de desaparecer después de iniciadas las facultades de comprobación o de oponerse a las diligencias de notificación de los actos relacionados con el procedimiento, negándose a firmar las actas que al efecto se levanten, las notificaciones que fueren personales se efectuarán por estrados, siempre que, en este último caso y tratándose del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, se cuente con visto bueno del administrador de la aduana.

Dicha acta deberá señalar que el interesado cuenta con un plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación, a fin de ofrecer las pruebas y formular los alegatos que a su derecho convenga.

Cuando el embargo precautorio se genere con motivo de una inexacta clasificación arancelaria podrá ofrecerse, dentro del plazo señalado, la celebración de una junta técnica consultiva para definir si es correcta o no la clasificación arancelaria manifestada en el pedimento; dicha junta deberá realizarse dentro de los tres días hábiles siguientes a su ofrecimiento. En caso de ser correcta la clasificación arancelaria manifestada en el pedimento la autoridad aduanera que inició el procedimiento acordará el levantamiento del embargo y la entrega de las mercancías, dejando sin efectos el mismo, en caso contrario, el procedimiento continuará su curso legal. Lo dispuesto en este párrafo no constituye instancia.

La autoridad que levante el acta respectiva deberá entregar al interesado, copia del acta de inicio del procedimiento, momento en el cual se considerará notificado.

Es menester enfatizar que acorde con la lectura del anterior artículo, se desprenden los procedimientos que se deben realizar en una forma general, pues en su cuerpo se enuncia lo que se debe hacer de esa manera en caso de encontrar alguna irregularidad en las mercancías; además resalta el supuesto en el que las mercancías son susceptibles de embargo, y lo que debe realizar la misma autoridad en forma general.

Ahora bien, en los supuestos en donde las mercancías no son susceptibles a un embargo precautorio, o en el caso de que los documentos que se presentan no concuerdan con lo presentado ante la aduana, se realizará el procedimiento establecido en el artículo 152 de la ley en cita¹⁴³, mismo que es la base del estudio de este tema de la Aplicación del Principio de Inmediatez, que señala:

¹⁴³ IBDEM.

ARTÍCULO 152. En los casos en que **con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento, de la verificación de mercancías en transporte, de la revisión de los documentos presentados durante el despacho o del ejercicio de las facultades de comprobación, en que proceda la determinación de contribuciones omitidas, cuotas compensatorias y, en su caso, la imposición de sanciones y no sea aplicable el Artículo 151 de esta Ley, las autoridades aduaneras procederán a su determinación,** sin necesidad de sustanciar el procedimiento establecido en el Artículo 150 de esta Ley.

En este caso la autoridad aduanera dará a conocer mediante escrito o acta circunstanciada los hechos u omisiones que impliquen la omisión de contribuciones, cuotas compensatorias y, en su caso, la imposición de sanciones, y deberá señalarse que el interesado cuenta con un plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación del escrito o acta, a fin de ofrecer las pruebas y formular los alegatos que a su derecho convenga.

El ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas se hará de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 123 y 130 del Código Fiscal de la Federación.

Las autoridades aduaneras emitirán resolución en un plazo que no excederá de cuatro meses, contados a partir del día siguiente a aquél en que se encuentre debidamente integrado el expediente.

Se entiende que el expediente se encuentra debidamente integrado cuando hayan vencido los plazos para la presentación de todos los escritos de pruebas y alegatos o, en caso de resultar procedente, la autoridad encargada de emitir la resolución haya llevado a cabo las diligencias necesarias para el desahogo de las pruebas ofrecidas por los promoventes.

En los demás casos la determinación del crédito fiscal se hará por la autoridad aduanera.

En el escrito o acta de inicio del procedimiento se deberá requerir al interesado para que señale domicilio para oír y recibir notificaciones, apercibido que de no señalar el domicilio, de señalar uno que no le corresponda a él o a su representante, de desocupar el domicilio señalado sin aviso a la autoridad competente o señalando un nuevo domicilio que no le corresponda a él o a su representante, de desaparecer después de iniciadas las facultades de comprobación o de oponerse a las diligencias de notificación de los actos relacionados con el procedimiento, negándose a firmar las actas que al efecto se levanten, las notificaciones que fueren personales se efectuarán por estrados, siempre que, en este último caso y tratándose del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, se cuente con visto bueno del administrador de la aduana.

Cabe señalar que este artículo fue reformado recientemente, en virtud, de que antes de esa modificación dejaba en estado de indefensión al contribuyente ante la autoridad, pues trasgredía el Principio de Inmediatez, y ahora salvaguarda el procedimiento en materia aduanera, para ello se añadieron los siguientes párrafos¹⁴⁴:

ARTÍCULO 152. (...)

Tratándose de mercancías de difícil identificación, que requiera la toma de muestras a fin de identificar su composición cualitativa o cuantitativa, uso, proceso de obtención o características físicas, se realizará dicha toma de acuerdo con el procedimiento que al efecto prevé el reglamento, para su análisis y dictamen conducentes.

¹⁴⁴ LEY ADUANERA, REFORMADA EL 27 DE ENERO DE 2012.

Una vez obtenido el dictamen correspondiente, resultado del análisis practicado a las muestras de mercancías de difícil identificación, se notificarán al interesado mediante escrito o acta circunstanciada, los hechos u omisiones advertidos, dentro del plazo de seis meses contados a partir del acta de toma de muestras correspondientes, y se continuará el procedimiento conforme a lo establecido en el presente artículo.

Cuando no se requiera la toma de muestras para su identificación, la autoridad aduanera dará a conocer mediante escrito o acta circunstanciada, los hechos u omisiones que impliquen la omisión de contribuciones, cuotas compensatorias y, en su caso, la imposición de sanciones.

Dentro del escrito o acta circunstanciada levantada en los términos de los párrafos tercero y cuarto de este artículo, deberá señalarse que el interesado cuenta con un plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación del escrito o acta, a fin de ofrecer las pruebas y formular los alegatos que a su derecho convenga.

(...)

Atento a lo anterior, podemos concluir que la Ley Aduanera, con base en los derechos y obligaciones de autoridades y contribuyentes estipulados en nuestra Constitución, señala en forma general, la regulación que se debe tener en materia de comercio exterior, en el sentido de quienes son los que deben cumplir con esta ley y las leyes relacionadas, y cuyo objetivo es reglamentar la legal salida y entrada de mercancía de nuestro país.

III.1.3.Reglamento de la Ley Aduanera.

Podemos definir al reglamento, en forma general, como una fuente formal que contiene normas que facilitan o hacen más explícito lo que la ley estipula.

Con base en la función anteriormente señalada, el reglamento de la Ley Aduanera tiene como función explicar en forma más clara lo que ésta establece. En nuestro estudio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, de acuerdo al artículo 152 de la Ley Aduanera, el reglamento de ésta explica un poco más la función de los representantes de las personas que exportan, los lugares en que se realiza y cómo se debe llevar a cabo el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, desde la presentación del pedimento hasta el procedimiento de muestreo de las mercancías de difícil identificación; que es menester mío señalar que ya está regulado esto último en el artículo en mención.

De esta forma que se puede concluir que el Reglamento de la Ley Aduanera es un acto administrativo-legislativo, con el cual el Presidente de la república, con base en la facultad establecida en el artículo 89 fracción I de la Constitución, que establece que aparte de su facultad de promulgar y cumplir las leyes que expida el Congreso de la Unión, debe proveer una esfera administrativa en donde se puedan aplicar estas leyes.

Por lo tanto, el reglamento en este ámbito aduanero es un acto administrativo, toda vez que la autoridad aduanera encargada de aplicarlo, lo hace para proveerse de los medios adecuados para la realización de su actuación dentro del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, misma que se establece en la ley de esta materia.

III.1.4.Código Fiscal de la Federación.

El Código Fiscal de la Federación lo podemos definir como el conjunto de normas que establecen los conceptos y procedimientos que la autoridad tiene para la obtención de recursos fiscales, el cual podrá aplicarse en forma supletoria si no existe claridad en alguno de las formas o facultades para determinar estos actos administrativos que se den dentro de la materia aduanera. Además determina las formas y plazos que deben manejar las partes en el procedimiento para poder cumplir con la ley en la materia.

No debemos perder de vista que aunque el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera se realiza para la legal entrada y salida de mercancías, no deja de ser un acto administrativo, mismo que se basa en los procedimientos que este código señala para la verificación y comprobación de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, cuyo fin es cumplir con el artículo 31 fracción IV, de la Constitución, que como se ha señalado es la establece la obligación de contribuir con los gastos públicos de la Federación, y por lo tanto, al ser créditos fiscales en materia de Comercio Exterior. Este código se aplicará en caso de que exista una falta, con el establecimiento de las sanciones previstas en la ley y con fundamento también en lo que disponga este código.

III. 2. ANÁLISIS DE LAS DIVERSAS JURISPRUDENCIAS APLICADAS EN MATERIA ADUANERA.

Concepto de Jurisprudencia.

La palabra jurisprudencia deriva del vocablo latín *iusprudentia*, que proviene de la raíces *ius* que significa derecho, lo justo, y *prudentia* que quiere decir previsión, conocimiento.

De aquí se desprende que la jurisprudencia es la herramienta que el Derecho tiene para interpretar lo que el legislador ha querido decir; de acuerdo a la doctrina la Jurisprudencia tiene cuatro características¹⁴⁵:

- **Explicativa.** Aclara y fija el alcance de la ley, cuando ésta es oscura.
- **Supletoria.** Da solución a los casos no previstos por la ley.
- **Diferencial.** Adapta la ley al acaso concreto, evitando que su aplicación indiferenciada consagre injusticias.
- **Renovadora.** La ley envejece rápidamente pero merced a la acción de la jurisprudencia, se prolonga su vigencia en el tiempo, haciéndose más flexibles y duraderos sus preceptos.

Con base en el estudio del marco jurídico aplicado al PAMA anteriormente analizado, presentaré dos supuestos en los que si bien se cumplía con lo estipulado por la Constitución en relación a la obligación de contribuir con el gasto público y se aplicaba en forma supletoria el Código Fiscal de la Federación, no se cumplía con el Principio de Inmediatez, toda vez que si existían irregularidades que encontraba la autoridad, no las hacía del conocimiento del contribuyente, como actualmente lo señala la reforma del artículo 152 de la Ley Aduanera, sino que este se enteraba hasta que la autoridad tuviera completo el expediente, por medio de la resolución en donde se establecía una liquidación en la cual ya existían recargos, multas por contribuciones omitidas, así como actualizaciones, con lo cual se transgredía las garantías del contribuyente, y que aunque a simple vista fuera injusto este acto era legal porque la ley así lo estipulaba.

¹⁴⁵ DELGADILLO GUTIÉRREZ LUIS HUMBERTO, LUCERO ESPINOSA MANUEL, *COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO*, PRIMER CURSO, EDITORIAL PORRÚA, 5ª EDICIÓN, MÉXICO D. F.

Además de analizar qué era lo que estipulaba la jurisprudencia antes del año 2008, en ese momento, que si efectivamente cumplía con la función de interpretar lo que el legislador señala, para el caso en concreto.

Supuesto 1

La autoridad emite una resolución de **10 de agosto de 2006**, donde se le determina un crédito fiscal al contribuyente, en ella se hicieron constar los hechos y omisiones detectadas por la misma autoridad, fue notificada el día **12 de septiembre de 2006**, es decir, la notificación de la acta de irregularidades no se realizó al momento en que la autoridad aduanera detectó las irregularidades en las mercancías, es decir, el **30 de octubre de 2002**, que fue cuando la Administración de Laboratorio Central, dio el resultado del análisis físico y químico de las muestras de las mercancías importadas.

En este supuesto, señalaba la autoridad que no existía violación al Principio de Inmediatez que resguarda el artículo 152, toda vez que la autoridad no estaba obligada a dar a conocer de manera inmediata, el acta de irregularidades emitida por la autoridad aduanera.

Esto en virtud de que los preceptos que dan base al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, como lo son los artículos 46 y 152 de la ley Aduanera vigentes hasta el 26 de enero del 2012, no establecían la obligación de dar a conocer de manera inmediata el acta de irregularidades.

Y que no era ilegal dicha resolución, pues el hecho de que la autoridad aduanera diera a conocer a la accionante hasta el 12 de septiembre de 2006, el oficio de irregularidades, de fecha de 30 de octubre de 2002, no hacía ilegal la resolución en donde se determinó a cargo de la actora el crédito fiscal y menos aun se le dejó en estado de indefensión, en virtud de que el acta de irregularidades se le notificó dentro de la resolución que fue notificada el día 12 de septiembre de 2006.

La jurisprudencia¹⁴⁶ aplicada al caso concreto vigente en esa época señalaba:

Registro No. 172274

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXV, Junio de 2007**

Página: 213

Tesis: 2a./J. 102/2007

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa

¹⁴⁶ WWW.SCJN.GOB.MX

ACTA DE IRREGULARIDADES. LA LEVANTADA CON MOTIVO DEL RECONOCIMIENTO ADUANERO O SEGUNDO RECONOCIMIENTO, TRATÁNDOSE DE MERCANCÍAS DE DIFÍCIL IDENTIFICACIÓN, DEBE LLEVARSE A CABO HASTA EN TANTO SE REALICE EL ANÁLISIS RESPECTIVO.

De la interpretación de los artículos 43 a 46, 152 de la Ley Aduanera, vigentes hasta el dos de febrero de dos mil seis, así como 60 a 66 de su reglamento, se advierte que al realizarse el primer o segundo reconocimiento aduanero, las autoridades hacendarias están facultadas para tomar muestras de las mercancías presentadas, cuando éstas sean de difícil identificación, a fin de estar en posibilidad de determinar su composición cualitativa o cuantitativa, uso, proceso de obtención o características físicas; tal diligencia, denominada acta de muestreo (que es distinta al acta de irregularidades), atendiendo al principio de inmediatez, debe levantarse en ese momento, es decir, cuando es realizado el reconocimiento y se toman las muestras correspondientes. Mientras que el acta de irregularidades a que hace referencia el artículo 152 de la ley en comento, tendrá verificativo hasta que se hayan realizado los análisis correspondientes por la autoridad competente, sin que ello implique que el Estado pueda iniciar el procedimiento aduanero sin sujeción temporal alguna, ya que, en todo caso, deberá observar las reglas legales de caducidad de sus facultades de comprobación.

Contradicción de tesis 36/2007-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero, Segundo y Tercero, todos en Materia Administrativa del Cuarto Circuito. 23 de mayo de 2007. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Carlos Alfredo Soto Morales. Tesis de jurisprudencia 102/2007. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintitrés de mayo de dos mil siete.

Como puede observarse en el supuesto referido, existían vicios en el procedimiento, mismos que el marco legal del procedimiento permitía, esto en razón de que la aplicación del artículo 152 en ese momento no contemplaba la notificación inmediata de las irregularidades, sino que únicamente señalaba el cómo se debía levantar dicha acta.

Y no existía precepto legal que obligara a esta autoridad aduanera a levantar en el acta de irregularidades en el momento del reconocimiento aduanero o cuando se le notificó el resultado del dictamen del laboratorio, pues decían que no existía una afectación a la esfera jurídica del contribuyente porque no existía retención o embargo de sus bienes.

La misma jurisprudencia en esa época permitía que la notificación de este acto no afectará el procedimiento, en virtud de esa acta tendría carácter verificativo hasta que se hayan realizado los análisis correspondientes por la autoridad competente, sin que ello implique que el Estado pueda iniciar el procedimiento aduanero sin sujeción temporal alguna, ya que, en todo caso, deberá observar las reglas legales de caducidad de sus facultades de comprobación.

Sin embargo, el acto sí estaba era injusto, tal vez legalmente, pues como señalaba la ley en su momento no tenía vicio en el procedimiento. No obstante, se violaba el Principio de Inmediatez en el sentido de que el contribuyente era notificado de que la mercancía que presentó ante la autoridad en el año 2002, la cual fue objeto del muestreo por ser de difícil identificación que se levantó y que además se levantó acta

de irregularidades por este hecho, hasta cuatro años después cuando en la liquidación que emite la autoridad aduanera se le determina un crédito fiscal a cargo del contribuyente, obviamente con las actualizaciones y sanciones correspondientes a la omisión de alguna contribución.

Pues en este caso debió operar la caducidad, que es la pérdida de la facultad que tiene la autoridad en el aspecto de determinar un crédito fiscal al contribuyente, pues el vicio de la falta de notificación de un acto administrativo se sanciona de esta forma, sin embargo, la falta de señalamiento del término para esta acta dentro del 152, no aplicaba tal forma de extinción, pues erróneamente la autoridad consideraba que el acta era legalmente notificada hasta que se le hacía de su conocimiento todas las actuaciones en la liquidación, por lo tanto sus facultades caducaban en términos del 67 del Código Fiscal de la Federación.

Supuesto 2.

La autoridad aduanera emite resoluciones de fechas 20 de septiembre de 2006, 10 de octubre de 2006, 16 de octubre de 2006, mediante las cuales determinó diversos créditos fiscales en cantidades totales de \$23,186.00, \$22,391.00, \$21,965.00 y \$42,712.00, respectivamente, por concepto de Impuesto General de Importación, Impuesto al Valor Agregado, multas y recargos, y que las mismas son ilegales puesto que al autoridad aduanera omitió notificar el acta de irregularidades respectiva, en el momento en que se detectaron.

En este caso la autoridad en su momento aludía que estas resoluciones eran completamente legales toda vez que como se señala en el artículo 152 vigente hasta el 27 de enero del 2012, no se estipulaba plazo alguno para emitir dicha acta, por lo que en ningún momento se vulnera en perjuicio del contribuyente disposición legal alguna, pues al no existir norma legal en la que se indique el término para que la autoridad competente emita la citada acta de irregularidades o escrito de Hechos y Omisiones, es evidente que no hay agravio alguno en perjuicio del contribuyente.

Pues de acuerdo al artículo en cita, sólo existía la obligación de emitir el escrito o acta a través de la cual se dé a conocer al interesado los hechos que impliquen la omisión de contribuciones, cuotas compensatorias, y en su caso, la imposición de sanciones, lo cierto es que no hay un plazo específico para ello, ya que el término a que hace alusión el precepto invocado, es de cuatro meses a partir de que se tenga completo el expediente.

Y que en este sentido no aplicaba el principio de inmediatez que resguardaba el mismo, pues como se dio a conocer las actas de irregularidades en las resoluciones donde se le dieron a conocer los créditos fiscales.

Atendiendo lo anterior para hacer válida esta injusta pero legal decisión se basaban en la jurisprudencia ya referida, así como en las siguientes, donde el análisis de la

Suprema Corte¹⁴⁷ fuera para clarificar lo oscuro de la ley aun se dejaba en estado de indefensión al contribuyente pues estas marcaban:

ACTA DE IRREGULARIDADES CON MOTIVO DEL RECONOCIMIENTO ADUANERO O SEGUNDO RECONOCIMIENTO. EL ARTÍCULO 152 DE LA LEY ADUANERA, AL NO PREVER EL MOMENTO DE SU LEVANTAMIENTO CUANDO LA MERCANCÍA RESULTE DE DIFÍCIL IDENTIFICACIÓN, NO VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INTERPRETACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 39/2006).

El artículo 152 de la Ley Aduanera, al no prever el momento en que debe levantarse el acta de irregularidades con motivo del reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento, tratándose de mercancías de difícil identificación, no resulta inconstitucional, debido a la necesidad de que la autoridad mediante el procedimiento establecido por el artículo 66 del Reglamento de la Ley Aduanera, atinente al muestreo, previamente determine si se han o no derivado irregularidades para que, en su caso, levante el acta de irregularidades respectiva; lo cual lleva implícita la dificultad generada por la variada naturaleza de las mercancías y, por ende, la complejidad del dictamen pericial. Sin que pase inadvertido a lo expresado en la jurisprudencia 2a./J. 39/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, abril de 2006, página 175, de rubro: "ACTA DE IRREGULARIDADES CON MOTIVO DEL RECONOCIMIENTO ADUANERO O SEGUNDO RECONOCIMIENTO. DEBE LEVANTARSE AL MOMENTO EN QUE LA AUTORIDAD ADUANERA LAS DETECTE Y ANTE QUIEN PRESENTE LAS MERCANCÍAS EN EL RECINTO FISCAL.", pues conforme a ella debe tomarse en cuenta, en lo particular, la actuación de la propia autoridad aduanera, toda vez que, en aras de no permitir que ésta determine arbitrariamente el momento de levantar la aludida acta, es que, acorde con los principios que rigen la actividad administrativa, a saber, los de impulsión de oficio y de celeridad, se hace necesario que en el caso específico se aprecie si dicha autoridad imprimió en su actuar los citados principios, es decir, si actuó con oficiosidad en la tramitación de la pericial ordenada y si una vez recibida procedió con celeridad a emitir el acta respectiva, ya que sólo así se mantiene incólume la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo directo 70/2006. Corrugados y Plásticos del Sureste, S.A. de C.V. 1o. de junio de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús R. Sandoval Pinzón. Secretario: Pedro Gerardo Álvarez del Castillo.

Nota: El criterio contenido en esta tesis no es obligatorio ni apto para integrar jurisprudencia en términos del punto 11 del capítulo primero del título cuarto del Acuerdo Número 5/2003 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de veinticinco de marzo de dos mil tres, relativo a las Reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis que emiten los órganos del Poder Judicial de la Federación, y para la verificación de la existencia y aplicabilidad de la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte.

¹⁴⁷ WWW.SCJN.GOB.MX

ACTAS CIRCUNSTANCIADAS, ENTREGA DE. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 150 Y 152 DE LA LEY ADUANERA).

El artículo 150 de la Ley Aduanera alude a un procedimiento administrativo de naturaleza específica, que sólo tendrá lugar cuando exista "embargo precautorio de mercancías", y dispone categóricamente que la autoridad levantará "acta de inicio", donde se harán constar las circunstancias que en esa hipótesis se señalan; empero, con toda precisión distingue que dicha autoridad tendrá la obligación de entregar al afectado, en el "mismo acto" del levantamiento, copia del acta de inicio del procedimiento. Lo anterior significa que en tratándose del procedimiento administrativo en materia aduanera, donde haya embargo precautorio de mercancías, la entrega del acta debe ser simultánea a su levantamiento, esto es, al momento en que se elabore debe ser entregada al interesado en vía de notificación. En cambio, el artículo 152 del invocado ordenamiento contempla un supuesto distinto, ya que el legislador indica un procedimiento administrativo genérico, es decir, sin hacer especificaciones de alguna índole, puesto que en ese ordinal se alude al reconocimiento aduanero de verificación de mercancías en transporte, y a la revisión de documentos, en donde proceda la determinación de contribuciones omitidas, cuotas compensatorias e imposición de sanciones, y establece que las irregularidades que detecte la autoridad se harán del conocimiento del particular bajo dos formas: a) por escrito; y, b) por medio de acta circunstanciada; **con la particularidad de que no existe precisión respecto del momento en que deba hacerse la entrega del escrito o del acta, ya que la norma sólo indica que la autoridad aduanera lo "dará a conocer", expresión que por ser vaga e imprecisa permite colegir que en los procedimientos de esta clase, la entrega del acta y, por tanto, su notificación, no debe necesariamente realizarse el mismo día de su levantamiento**, pues en todo caso, así se hubiese señalado en el texto de la ley. Consecuentemente, debe estimarse que en el caso del procedimiento previsto en el numeral 150 de la Ley Aduanera, la entrega del acta debe ser en el mismo acto en que se levanta; y en el del diverso precepto 152, no necesariamente en el propio acto, pues así se infiere de la expresión "la autoridad dará a conocer".

TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO.

Revisión fiscal 30/2003. Administrador Local Jurídico de Cancún, Quintana Roo, en representación del Administrador de la Aduana de Cancún, del Secretario de Hacienda y Crédito Público y del Presidente del Servicio de Administración Tributaria. 10 de diciembre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Luis Armando Cortés Escalante. Secretario: Manuel Ortiz Alcaraz.

Revisión fiscal 20/2003. Administradora Local Jurídica de Cancún, Quintana Roo, en representación de las autoridades demandadas, del Secretario de Hacienda y Crédito Público y del Presidente del Servicio de Administración Tributaria. 14 de enero de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Luis Armando Cortés Escalante. Secretaria: Josefina María de Lourdes Rodríguez Echazarreta.

Revisión fiscal 40/2003. Administradora Local Jurídica de Cancún, Quintana Roo, en representación del Administrador de la Aduana de Cancún, del Secretario de Hacienda y Crédito Público y del Presidente del Servicio de Administración Tributaria. 14 de enero de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Luis Armando Cortés Escalante. Secretario: Manuel Ortiz Alcaraz.

Revisión fiscal 48/2003. Subadministrador de lo Contencioso "1", en suplencia por ausencia de la Administradora Local Jurídica de Cancún, Quintana Roo, quien actúa en representación de las autoridades demandadas, del Secretario de Hacienda y Crédito Público y del Presidente del Servicio de Administración Tributaria. 14 de enero de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Luis Armando Cortés Escalante. Secretaria: Josefina María de Lourdes Rodríguez Echazarreta.

Revisión fiscal 41/2003. Administrador Local Jurídico de Cancún, Quintana Roo, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y del Presidente del Servicio de Administración Tributaria. 21 de enero de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: José Manuel Rodríguez Puerto. Secretario: José Luis Díaz Pereira.

Notas:

Esta tesis contendió en la contradicción 3/2006-SS que fue declarada sin materia por la Segunda Sala, toda vez que sobre el tema tratado existe la tesis 2a./J. 39/2006, que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, abril de 2006, página 175, con el rubro: "ACTA DE IRREGULARIDADES CON MOTIVO DEL RECONOCIMIENTO ADUANERO O SEGUNDO RECONOCIMIENTO. DEBE LEVANTARSE AL MOMENTO EN QUE LA AUTORIDAD ADUANERA LAS DETECTE Y ANTE QUIEN PRESENTE LAS MERCANCÍAS EN EL RECINTO FISCAL."

Esta tesis contendió en la contradicción 17/2006-SS que fue declarada sin materia por la Segunda Sala, toda vez que sobre el tema tratado existe la tesis 2a./J. 39/2006.

Como hemos visto estos actos dentro de los supuestos ejemplificados, antes de la aparición de las nuevas jurisprudencias que dieron origen a la reforma del artículo 152 de la Ley Aduanera, eran injustos, sin embargo, estaban revestidos de legalidad, en virtud de que como el artículo en cita es un artículo genérico, es decir, sólo señala que debía hacerse del conocimiento del contribuyente por escrito de las irregularidades detectadas en los documentos, y las sanciones que se le imponían, sin embargo, no precisa el plazo para realizar dicha notificación.

Dichos criterios jurisprudenciales, y de la autoridad, actualmente ya no existen pues se percataron de que efectivamente se estaba trasgrediendo el principio de inmediatez, pues los vicios en el procedimiento, debe ser sancionado con la extinción del acto, pues se deja en un estado de indefensión al contribuyente pues, se viola lo dispuesto en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Por ende, a pesar de que los criterios jurisprudenciales anteriores ya no están vigentes actualmente, sirven de antecedente a los actuales mismos que dieron una apertura a la reforma que en la actualidad existe del artículo 152 que será estudiada en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS DE LAS NUEVAS JURISPRUDENCIAS EN CONTRADICCIÓN PARA LA APLICACIÓN CORRECTA DEL PRINCIPIO DE INMEDIATEZ EN MATERIA ADUANERA

En este capítulo vamos a analizar la jurisprudencia que es punto de partida y las consecutivas, para salvaguardar la esfera jurídica del individuo, en vista que dentro del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, se transgredía el Principio de Inmediatez, porque existía una laguna en el 152 de la Ley Aduanera, con lo cual se afectaba el procedimiento volviendo lo ilegal.

¿Qué es el PRINCIPIO DE INMEDIATEZ, en materia aduanera?

El Principio de Inmediatez lo debemos entender como el conocimiento de los actos realizados por la autoridad durante el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, en los que se haya basado para la determinación de las contribuciones omitidas, actualizaciones, recargos y multas.

IV.1. Análisis de las nuevas jurisprudencias.

Antes de empezar con el análisis de las jurisprudencias existentes para salvaguardar este Principio de Inmediatez, es menester citar el artículo 152 de la ley Aduanera¹⁴⁸ vigente hasta antes del 27 de enero del 2012, en el cual versa dicha trasgresión al principio de inmediatez el cual establecía:

ARTÍCULO 152. En los casos en que con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento, de la verificación de mercancías en transporte, de la revisión de los documentos presentados durante el despacho o del ejercicio de las facultades de comprobación, en que proceda la determinación de contribuciones omitidas, cuotas compensatorias y, en su caso, la imposición de sanciones y no sea aplicable el Artículo 151 de esta Ley, las autoridades aduaneras procederán a su determinación, sin necesidad de sustanciar el procedimiento establecido en el Artículo 150 de esta Ley.

En este caso la autoridad aduanera **dará a conocer mediante escrito o acta circunstanciada los hechos u omisiones que impliquen la omisión de contribuciones, cuotas compensatorias y, en su caso, la imposición de sanciones, y deberá señalarse que el interesado cuenta con un plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación del escrito o acta, a fin de ofrecer las pruebas y formular los alegatos que a su derecho convenga.**

¹⁴⁸ CIT. LEY ADUANERA

El ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas se hará de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 123 y 130 del Código Fiscal de la Federación.

Las autoridades aduaneras emitirán resolución en un plazo que no excederá de cuatro meses, contados a partir del día siguiente a aquél en que se encuentre debidamente integrado el expediente.

Se entiende que el expediente se encuentra debidamente integrado cuando hayan vencido los plazos para la presentación de todos los escritos de pruebas y alegatos o, en caso de resultar procedente, la autoridad encargada de emitir la resolución haya llevado a cabo las diligencias necesarias para el desahogo de las pruebas ofrecidas por los promoventes.

En los demás casos la determinación del crédito fiscal se hará por la autoridad aduanera.

En el escrito o acta de inicio del procedimiento se deberá requerir al interesado para que señale domicilio para oír y recibir notificaciones, apercibido que de no señalar el domicilio, de señalar uno que no le corresponda a él o a su representante, de desocupar el domicilio señalado sin aviso a la autoridad competente o señalando un nuevo domicilio que no le corresponda a él o a su representante, de desaparecer después de iniciadas las facultades de comprobación o de oponerse a las diligencias de notificación de los actos relacionados con el procedimiento, negándose a firmar las actas que al efecto se levanten, las notificaciones que fueren personales se efectuarán por estrados, siempre que, en este último caso y tratándose del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, se cuente con visto bueno del administrador de la aduana.

Como se puede ver el plazo que señala este artículo es de cuatro meses para emitir la resolución en donde condene o absuelva al contribuyente, y en caso de que no sea sometida al reconocimiento aduanero se levanta un acta circunstanciada que da a conocer al contribuyente que se detectó alguna irregularidad para que en un lapso de 10 días subsane dicha irregularidad.

Cabe resaltar en el sentido de que sólo se habla del plazo de los actos que dan a conocer el inicio y resultado del procedimiento; sin embargo, no habla de plazos para las demás actas circunstanciadas como lo son la de muestreo, en caso de ser mercancías de difícil identificación, la de irregularidades u omisiones, con lo cual se está viciando el procedimiento pues se deja en estado de indefensión al contribuyente en toda la realización del propio procedimiento, por ende, esta situación viola las garantías del mismo establecidas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Es decir, todos los actos que son origen o base de la resolución, pues tomando en cuenta que estos actos forman parte de la facultad de verificación que la autoridad fiscal tiene, en este caso la autoridad aduanera, estos actos deben hacerse del conocimiento del interesado para que éste pueda defenderse de ellos y que de esa forma el procedimiento sea legal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al ver esta ilegalidad en la determinación de la resolución por parte de la autoridad, pues deja en estado de indefensión al mismo contribuyente, emite la primera jurisprudencia, Registro No. 168397 Localización:

Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVIII, Diciembre de 2008 Página: 241 Tesis: 2a./J. 179/2008 Jurisprudencia Materia(s): Administrativa¹⁴⁹, en la cual empieza subsanar esta laguna de ley:

ACTA DE IRREGULARIDADES DE MERCANCÍAS DE DIFÍCIL IDENTIFICACIÓN. DEBE NOTIFICARSE DENTRO DEL PLAZO DE 4 MESES, SIGUIENTES AL MOMENTO EN QUE LA AUTORIDAD ADUANERA RECIBA LOS RESULTADOS CORRESPONDIENTES A LOS ANÁLISIS DE MUESTRAS DE ESAS MERCANCÍAS, Y NO EN EL LAPSO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 67 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

El acta de irregularidades que deriva del primer o segundo reconocimiento aduanero de mercancías de difícil identificación, que da lugar a la toma de muestras para su análisis, a que se refieren los artículos 45 y 66 de la Ley Aduanera, **debe ser notificada al particular dentro del plazo de 4 meses, contados a partir de que la autoridad reciba el dictamen pericial definitivo o los resultados correspondientes, el cual se estima adecuado y suficiente para que la autoridad realice el acta y la notifique al interesado, a la vez que permite que aquélla cumpla con el principio de inmediatez, para dar legalidad al acto y brindar seguridad jurídica al interesado, lo cual no se lograría con un lapso mayor, pues teniendo conocimiento de la toma de muestras de su mercancía, aquél está en espera de conocer los hechos u omisiones que pudieron haberse advertido**, sin que en el caso sea aplicable el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación, que establece el plazo de 5 años para que opere la caducidad de las facultades de las autoridades fiscales para determinar contribuciones o aprovechamientos omitidos y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales, en virtud de que no se está dentro del procedimiento aduanero, pues tales facultades tienen lugar con posterioridad a que se notifica el acta de irregularidades con que inicia el procedimiento referido.

Contradicción de tesis 114/2008-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero, Segundo y Tercero, todos del Décimo Quinto Circuito. 1o. de octubre de 2008. Mayoría de tres votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Disidente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.

Tesis de jurisprudencia 179/2008. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del doce de noviembre de dos mil ocho.

Nota: Por ejecutoria de fecha 4 de noviembre de 2009, la Segunda Sala declaró inexistente la contradicción de tesis 357/2009 en que participó el presente criterio.

De la lectura que se dé a la jurisprudencia antes citada, podemos ver que las actas de irregularidades de las mercancías se deben hacer del conocimiento en un plazo de cuatro meses a partir de que la autoridad reciba el dictamen pericial de estas mercancías de difícil identificación, y pueda presentar los documentos que a derecho correspondan para defenderse de esta irregularidad o bien en su caso subsanar la irregularidad que se presente.

Si no pudiese hacerlo, si esta irregularidad se le informa tiempo después o en el plazo que estipula el Código Fiscal de la Federación en su artículo 67, pues la autoridad aduanera al momento de dar conocimiento a la autoridad fiscalizadora para que cumpla

¹⁴⁹ WWW.SCJN.GOB.MX

con sus facultades de verificación y determine el crédito fiscal a cargo del contribuyente, estaría dando a conocer un expediente incompleto, pues el contribuyente no pudo dentro de este procedimiento hacer las diligencias necesarias para remediar la situación de hecho que se le imputa y de esa forma cumplir con dicha obligación que se haya desprendido del acta, pues él se estaría dando por enterado en el plazo de que inicien las facultades de verificación que el Código Fiscal Federal le otorgue a la autoridad, y en este punto estaríamos hablando de dos procedimientos diferentes.

Con lo cual esta jurisprudencia aporta no sólo una aclaración sino que da solución a este caso en concreto como lo es la falta de notificación del acta de irregularidades, en el sentido de que confirma la ilegalidad del mismo artículo, y de que al no establecer un término para notificar estas actas de irregularidades u omisiones, vicia el procedimiento y por lo tanto la resolución que emita la autoridad competente.

En este orden de ideas la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación, emite otra jurisprudencia¹⁵⁰, Registro: 167 506 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; XXIX, Abril de 2009; Pág. 290 que señala

FACULTADES DE COMPROBACIÓN SOBRE MERCANCÍAS DE DIFÍCIL IDENTIFICACIÓN. EL ARTÍCULO 152 DE LA LEY ADUANERA, AL NO ESTABLECER UN PLAZO CIERTO PARA QUE LA AUTORIDAD EMITA Y NOTIFIQUE EL ACTA DE OMISIONES O IRREGULARIDADES, VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA.

El artículo 152 de la Ley Aduanera establece un procedimiento al término del cual la autoridad aduanera puede determinar tres consecuencias jurídicas: contribuciones omitidas, cuotas compensatorias y/o sanciones. Este procedimiento se inicia una vez que la autoridad aduanera ha ejercido una de las siguientes facultades comprobatorias: reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento, verificación de mercancías en transporte, revisión de documentos durante el despacho o ejercicio de facultades de comprobación. Si en el ejercicio de estas facultades, la autoridad lo encuentra procedente, debe emitir un acta circunstanciada de los hechos u omisiones que impliquen la omisión de contribuciones, cuotas compensatorias y, en su caso, la imposición de sanciones, con lo cual inicia el procedimiento aduanero, pues con la notificación de dicha acta se le otorga al particular interesado un plazo de diez días para ofrecer pruebas y formular alegatos contra las imputaciones que se le realizan en el acta inicial. Una vez cerrada la etapa de pruebas y alegatos, la autoridad da por integrado el expediente y, a partir de ahí, cuenta con un plazo de cuatro meses para emitir resolución sobre el asunto. Ahora bien, si las mercancías analizadas por la autoridad aduanera son de difícil identificación, en los términos de los artículos 44 y 45 de la Ley de la materia, deben tomarse muestras de las mismas y mandarlas examinar, para determinar su naturaleza y composición. Lo anterior debe tener lugar antes de la emisión del acta que da inicio al procedimiento referido, por constituir un elemento de juicio necesario para su contenido. Pues bien, como se observa, **en la norma analizada no se establece un plazo dentro del cual la autoridad debe emitir y notificar el acta de omisiones o irregularidades, una vez que ha ejercido alguna de sus facultades comprobatorias y ha recibido los resultados de laboratorio correspondientes, cuando se trate de mercancías de difícil identificación, lo cual viola la garantía de seguridad jurídica, que ha sido definida por esta Suprema Corte, en relación a normas procesales, como aquella que permite a los particulares hacer valer sus derechos e impide a la autoridad actuar con arbitrariedad. Lo**

¹⁵⁰ WWW.SCJN.GOB.MX

anterior, dado que la referida falta de plazo abre la posibilidad a la autoridad aduanera para determinar cuándo emitir y notificar el acta que da inicio al procedimiento aduanero sin constreñirse a un límite acorde a los objetivos que la ley busca con el procedimiento aduanero, pudiendo así escoger cualquiera que considere conveniente, con lo que es evidente que no se satisface uno de los objetivos esenciales de la garantía de seguridad jurídica, esto es, proscribir la arbitrariedad de la actuación de la autoridad. Debe aclararse, sin embargo, que este criterio no debe hacerse extensivo a aquellos casos en los cuales el procedimiento de fiscalización no versa sobre mercancías de difícil identificación, pues en éstos la citada acta de omisiones o irregularidades se debe realizar de forma inmediata al reconocimiento o segundo reconocimiento aduanero y, por tanto, en esos casos no existe la condición de arbitrariedad que conlleva violación a la garantía de seguridad jurídica.

Amparo directo en revisión 1378/2008. *****. 15 de octubre de 2008. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Dolores Rueda Aguilar.

Amparo directo en revisión 1430/2008. Deshidratados Especializados, S.A. de C.V. 15 de octubre de 2008. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Guillermina Coutiño Mata.

Amparo directo en revisión 1562/2008. Magic Blue, S.A. de C.V. 12 de noviembre de 2008. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Rosaura Rivera Salcedo.

Amparo directo en revisión 1590/2008. Polacril, S.A. de C.V. 12 de noviembre de 2008. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Dolores Rueda Aguilar.

Amparo en revisión 470/2008. Bebidas y Algo Más, S.A. de C.V. 19 de noviembre de 2008. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Rosaura Rivera Salcedo.

Tesis de jurisprudencia 40/2009. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de veinticinco de marzo de dos mil nueve.

Nota: Por ejecutoria de fecha 4 de noviembre de 2009, la Segunda Sala declaró inexistente la contradicción de tesis 357/2009 en que participó el presente criterio.

Ahora bien, en este orden de ideas con lo postulado en esta jurisprudencia se va aclarando un poco más la ilegalidad de la resolución emitida en el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, y como se trasgredía el Principio de Inmediatez, pues como específica la misma jurisprudencia este artículo dejaba en total desamparo al contribuyente, toda vez que él conocía por medio de acta de inicio que las mercancías que ha presentado él o su representante tenían una irregularidad en alguna mercancía de difícil identificación y por lo que se da inicio a este Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, pero ignoraba el resultado de lo que el dictamen arrojaba, y de cuales eran estas irregularidades, para poder hacer valer lo que a derecho le correspondía en ese momento.

Si no que en forma arbitraria la autoridad correspondiente no le hacía de su conocimiento en el momento de que emitía la resolución, sino hasta que le imponían un crédito fiscal con actualizaciones, recargos y multas, siendo tarde para que él pudiese defenderse de dicha situación.

Robustece la anterior idea una jurisprudencia Registro: 165 359. Época9a; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXXI, Febrero de 2010; Pág. 5151, emitida por el órgano citado anteriormente y establece:

ACTA DE IRREGULARIDADES DE MERCANCÍAS DE DIFÍCIL IDENTIFICACIÓN. EL ARTÍCULO 152 DE LA LEY ADUANERA, AL NO ESTABLECER UN PLAZO PARA QUE LA AUTORIDAD LA ELABORE Y NOTIFIQUE, VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA.

La garantía de seguridad jurídica impide que la autoridad haga un ejercicio arbitrario de sus facultades, dando certidumbre al gobernado sobre su situación, y sobre los plazos legales para que la autoridad cumpla con este objetivo, de ahí que el artículo 152 de la Ley Aduanera, **al no establecer el plazo para que la autoridad aduanera elabore y notifique el acta de irregularidades respecto de mercancías de difícil identificación, viola esa garantía constitucional. Lo anterior es así ya que, por una parte, queda al arbitrio de la autoridad determinar el momento en que llevará a cabo tales actos y, por otra, deja en incertidumbre al particular sobre la situación que guarda la importación o exportación que realizó de ese tipo de mercancías, aunado a que cuando se prolonga demasiado el lapso entre la toma de muestras y la notificación del escrito o acta de irregularidades, el particular no está en condiciones de realizar una adecuada defensa de sus intereses en el procedimiento aduanero que establece el precepto citado**, lo que significa colocarlo en la imposibilidad de desvirtuar las irregularidades relativas.

Contradicción de tesis 56/2008-PL. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 8 de diciembre de 2009. Mayoría de seis votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Guillermina Coutiño Mata.

El Tribunal Pleno, el veintiséis de enero en curso, aprobó, con el número 4/2010, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de enero de dos mil diez.

En esta tesitura, las tres jurisprudencias que se citan, van en forma de que es ilegal la resolución que emita la autoridad en esta materia, pues se deja en incertidumbre de lo resultados que deriven del reconocimiento aduanero, en materia de mercancías de difícil identificación.

Lo anterior, es porque los actos que derivan de los Procedimientos Administrativos en Materia Aduanera, en donde no se le notifica los resultados al interesado o se los notifican tiempo después pues aplican de forma errónea el Código Fiscal de la Federación, ley que si es supletoria en esta materia, pero es errónea la forma en que se aplica por parte de la autoridad, toda vez que se está hablando de una facultad para determinar un crédito fiscal en el sentido de comprobar contribuciones omitidas o no hechas, después de la verificación de datos, pero no durante un procedimiento.

Atento a lo anterior queda demostrado que el artículo ya referido era ilegal, pues iba en contra de la seguridad jurídica que las leyes deben dar a los gobernados para que no sufran perjuicios en sus esferas jurídicas.

¹⁵¹ WWW.SCJN.GOB.MX

IV.1.1. Ejemplos aplicables.

En este apartado retomaré los supuestos anteriormente establecido para ver cómo se aplican las nuevas jurisprudencias y sea un poco más comprensible este tema, y del porqué era ilegal el artículo 152 de la Ley Aduanera.

Supuesto 1

La autoridad emite una resolución de **10 de agosto de 2006**, donde se le determina un crédito fiscal al contribuyente, en ella se hicieron constar los hechos y omisiones detectadas por la misma autoridad, fue notificada el día **12 de septiembre de 2006**, es decir, la notificación de la acta de irregularidades no se realizó al momento en que la autoridad aduanera detectó las irregularidades en las mercancías, es decir, el **30 de octubre de 2002**, que fue cuando la Administración de Laboratorio Central, dio el resultado del análisis físico y químico de las muestras de las mercancías importadas.

Supuesto 2

La autoridad aduanera emite resoluciones de fechas 20 de septiembre de 2006, 10 de octubre de 2006, 16 de octubre de 2006, mediante las cuales determinó diversos créditos fiscales en cantidades totales de \$23,186.00, \$22,391.00, \$21,965.00 y \$42,712.00, respectivamente, por concepto de Impuesto General de Importación, Impuesto al Valor Agregado, multas y recargos, y que las mismas son ilegales puesto que al autoridad aduanera **omitió notificar el acta de irregularidades respectiva, en el momento en que se detectaron.**

En estos dos casos se pueden ver a simple vista la ilegalidad de los mismos actos, toda vez que de acuerdo a las jurisprudencias analizadas anteriormente se desprende:

- En el primer supuesto, a todas luces es ilegal ya que como se desprende del mismo el dictamen del cual se arrojan las irregularidades de las mercancías de difícil identificación se le hace de su conocimiento hasta cuatro años después en la resolución que le emiten, pues según se advierte, es dentro de la liquidación o resolución donde se le da a conocer cuando está, y ya tiene las omisiones de la contribuciones, así como de las actualizaciones y multas de ser así, pero en este momento ya no es dentro del PAMA, sino en un procedimiento diferente a éste.

Que si bien no transcurre más del plazo señalado para notificar dicha resolución, si lo transcurre en el acto de conocer las irregularidades, pues de éstas pasan cuatro años, que si lo ponemos así la autoridad ya no debería determinar ningún crédito, sin embargo, por que el artículo no señalaba este plazo, la autoridad en forma arbitraria aplica la supletoriedad del 67 del Código Fiscal de la Federación, pues dice que su facultad para determinar contribuciones omitidas, y en su caso imponer sanciones, vence después de cinco años, siendo en este caso algo injusto e ilegal por que el contribuyente no tuvo oportunidad de defensa ante las irregularidades que desde el

2002 la autoridad conocía y no se le dio a conocer con lo cual dicha resolución es ilegal por violentar las garantías de seguridad jurídica que se encuentran dentro de los artículos 14 y 16 constitucionales.

- En el segundo caso se desprende plenamente que los créditos determinados al contribuyente pudiesen haber sido menores en virtud, de que en la determinación de ellos ya se encuentran, como lo he señalado, actualizaciones, recargos y multas sobre las contribuciones omitidas, que se hayan desprendido dentro del dictamen que se le realizará a dichas mercancías, y que no se le dieron a conocer en tiempo porque un artículo no lo expresaba, pues como no era el expediente completo sino un acto que lo conformaba, en forma arbitraria decidió no notificarle pero si decírsele hasta que los accesorios fuesen más altos o le causaran un perjuicio más grande en su patrimonio.

Por lo anterior, en la aplicación a estos dos supuestos, se desprende que la autoridad aduanera está obligada a dar a conocer estas irregularidades al contribuyente o su representante, para que éste pueda defenderse de la imputaciones anteriormente señaladas, con lo cual el PRINCIPIO DE INMEDIATEZ en materia aduanera estará total y plenamente respetado y aplicado, con lo cual el mismo procedimiento sería legal y la resolución que se emita al determinar contribuciones estará completamente fundado y motivado, pues ya quedaría en caso de hacer dicha notificación en el contribuyente de desvirtuar dicha irregularidad o en su caso de cumplir con el crédito impuesto.

IV.1.2. Propuesta de Mejora.

Mi propuesta de mejora en este tema del Principio de Inmediatez, en el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, consiste en la modificación del artículo 152 de la Ley Aduanera, en el sentido de determinar plazos para notificar al contribuyente dicha acta de irregularidades y así subsanar la ilegalidad del mismo, pues en este sentido la aplicación de este principio es completamente ilícito, propongo dicha modificación con base en lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado para subsanar esta laguna.

Y con ello evitar un abuso por parte de la autoridad para determinar créditos fiscales a los contribuyentes con base en un proceso que tiene vicios, pues al no notificarle dicha acta se estaría en contra de lo dispuesto a los artículos 14 segundo párrafo y 16 de la Constitución, que refieren en forma general lo que es la seguridad jurídica del individuo, pues establecen la idea de que nadie puede ser molestado en su persona o sus posesiones sin mandamiento judicial, mismo que debe encontrarse fundado y motivado, para que aquél pueda defenderse en juicio con las formalidades que la misma ley establezca. Por lo que el artículo en mención sería plenamente legal y el procedimiento que resguarda también sería legal y justo.

Esta modificación se haría de acuerdo a lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sus jurisprudencias, pues si las mismas están subsanando esta laguna son la base ideal para la reforma planteada.

Bajo este orden de ideas fueron los mismos legisladores que reforzaron mi propuesta toda vez que tomaron lo que el propio Legislativo señala y reforman el 152 de la Ley Aduanera ¹⁵² que regula este procedimiento, y añaden párrafos con los cuales dejan en forma explícita los plazos para la notificación de acta de irregularidades y con ello aplicar el Principio de Inmediatez de forma correcta, pues no deja a la autoridad que siga con las violaciones a éste y con ello vuelve a dar seguridad jurídica al contribuyente por lo que este artículo, después de la reforma del 27 de enero del 2012, queda de la siguiente forma:

ARTÍCULO 152. En los casos en que con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento, de la verificación de mercancías en transporte, de la revisión de los documentos presentados durante el despacho o del ejercicio de las facultades de comprobación, en que proceda la determinación de contribuciones omitidas, cuotas compensatorias y, en su caso, la imposición de sanciones y no sea aplicable el Artículo 151 de esta Ley, las autoridades aduaneras procederán a su determinación, sin necesidad de sustanciar el procedimiento establecido en el Artículo 150 de esta Ley.

Tratándose de mercancías de difícil identificación, que requiera la toma de muestras a fin de identificar su composición cualitativa o cuantitativa, uso, proceso de obtención o

¹⁵² LEY ADUANERA REFORMA 27 DE ENERO DE 2012.

características físicas, se realizará dicha toma de acuerdo con el procedimiento que al efecto prevé el reglamento, para su análisis y dictamen conducentes.

Una vez obtenido el dictamen correspondiente, resultado del análisis practicado a las muestras de mercancías de difícil identificación, se notificarán al interesado mediante escrito o acta circunstanciada, los hechos u omisiones advertidos, dentro del plazo de seis meses contados a partir del acta de toma de muestras correspondientes, y se continuará el procedimiento conforme a lo establecido en el presente artículo.

Cuando no se requiera la toma de muestras para su identificación, la autoridad aduanera dará a conocer mediante escrito o acta circunstanciada, los hechos u omisiones que impliquen la omisión de contribuciones, cuotas compensatorias y, en su caso, la imposición de sanciones.

Dentro del escrito o acta circunstanciada levantada en los términos de los párrafos tercero y cuarto de este artículo, deberá señalarse que el interesado cuenta con un plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación del escrito o acta, a fin de ofrecer las pruebas y formular los alegatos que a su derecho convenga.

El ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas se hará de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 123 y 130 del Código Fiscal de la Federación.

Las autoridades aduaneras emitirán resolución en un plazo que no excederá de cuatro meses, contados a partir del día siguiente a aquél en que se encuentre debidamente integrado el expediente. En caso de no emitirla, deberá poner de inmediato a disposición del interesado la mercancía de su propiedad.

Se entiende que el expediente se encuentra debidamente integrado cuando hayan vencido los plazos para la presentación de todos los escritos de pruebas y alegatos o, en caso de resultar procedente, la autoridad encargada de emitir la resolución haya llevado a cabo las diligencias necesarias para el desahogo de las pruebas ofrecidas por los promoventes.

En los demás casos la determinación del crédito fiscal se hará por la autoridad aduanera.

En el escrito o acta de inicio del procedimiento se deberá requerir al interesado para que señale domicilio para oír y recibir notificaciones, apercibido que de no señalar el domicilio, de señalar uno que no le corresponda a él o a su representante, de desocupar el domicilio señalado sin aviso a la autoridad competente o señalando un nuevo domicilio que no le corresponda a él o a su representante, de desaparecer después de iniciadas las facultades de comprobación o de oponerse a las diligencias de notificación de los actos relacionados con el procedimiento, negándose a firmar las actas que al efecto se levanten, las notificaciones que fueren personales se efectuarán por estrados, siempre que, en este último caso y tratándose del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, se cuente con visto bueno del administrador de la aduana.

Con el artículo anterior se reforzó mi idea de que el Principio de Inmediatez en Materia Aduanera no era debidamente aplicado antes de esta reforma, toda vez que se dejaba en estado de indefensión al contribuyente, ya que la autoridad en forma arbitraria decidía cuál era el momento adecuado para dar a conocer situaciones que se generaron dentro de este procedimiento, teniendo como resultado que las repercusiones fiscales dentro de la esfera jurídica en el contribuyente así como en su patrimonio se vieran dañados, con lo cual se volvía ilegal la actuación de la autoridad.

Con la anterior reforma, cumple y robustece mi mejora a esta situación, es más puedo decir que hasta la rebasa, en virtud de que ahora por ley y no por la discreción de sus facultades la autoridad deberá dar a conocer los resultados que proporcione el dictamen de lo que se analizó, en un plazo de seis meses a partir de que se dé el acta de muestra, para que el interesado pueda corregirla sin que tenga más que la sanción que en ese momento se le dé o se le requiera, y no esperar más tiempo y que se haga una determinación injusta por una falta de información por parte de las autoridades en ese sentido.

Con lo anterior puedo concluir que el objetivo de demostrar que el artículo 152 de la Ley Aduanera, era ilegal por que violaba el PRINCIPIO DE INMEDIATEZ EN MATERIA ADUANERA, se cumplió toda vez que fue el mismo legislador el que tuvo que modificar dicho artículo para que de esta forma estuviera bien aplicado dicho principio durante el procedimiento que se analizó, y no tiempo después y que lo hiciera a criterio la autoridad, violando con ello las garantías del individuo que establecidas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

CONCLUSIONES

En el presente trabajo he analizado y expuesto el origen del Principio de Inmediatez, que no es otra cosa más que la conjunción de los principios básicos de la ley, como lo son el principio de legalidad, eficacia y celeridad, que son sustento de cualquier norma.

Asimismo, se ha señalado quienes deben obedecer los lineamientos en materia aduanera, es decir, las autoridades, las partes interesadas; así como los lugares en donde se realizan estos actos que forman el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, mismos que tienen su naturaleza administrativa, pues quien los emite es la autoridad administrativa para establecer la salida y entrada legal de las mercancías a nuestro país, esto quiere decir, determina si las mercancías que el interesado quiere exportar o importar cumplen con las normas vigentes, para que así el Estado no sufra algún daño en su interés.

De esta forma, para que exista dicho cumplimiento en esta materia ha quedado precisado que el Estado faculta a la autoridad para que verifique, y en su caso, sancione dicha conducta ilícita del contribuyente en el sentido de que le impongan créditos fiscales y sanciones.

Sin embargo, en este punto es en donde ha quedado más que claro que la autoridad trasgredía este Principio de Inmediatez, causando una gran afectación al individuo, toda vez que si bien determina alguna irregularidad en la mercancía que entra o sale de nuestro país que causa alguna afectación en el sentido de que el impuesto no es cubierto plenamente u omitió algún impuesto, también lo es que si no se le notificaba al mismo contribuyente se le dejaba en estado de indefensión, pues no se enteraba hasta que la autoridad emitía la resolución con lo cual le ponía fin a este procedimiento, mismo en el que se le imponían también los créditos determinados así como las sanciones por esta conducta ilegal.

Ahora bien, al no hacerse del conocimiento de dicha irregularidad sino hasta la resolución se deja sin defensa al contribuyente, en virtud, de que no puede defenderse ante tal hecho con los medios que a su derecho le convengan.

Por lo que con este trabajo, he podido demostrar y con ello concluir que la imputabilidad de un acto es igual al encuadramiento de la conducta ilícita de una persona dentro de la tipicidad que la ley establezca, para que ésta surta el efecto deseado. No obstante, al no hacerse del conocimiento al contribuyente, el origen o acto en el cual se basa la autoridad para emitir las sanciones, se trasgrede por completo la seguridad jurídica del mismo, que esta resguardada por la Constitución. Pues estas determinaciones que hace la autoridad se vuelven ilícitas, en virtud de que existen vicios en el procedimiento en cuanto a que no todos los actos que él se realiza para llegar a esta determinación, fueron del conocimiento del interesado para que éste pudiese emplear los medios

necesarios para que se pudiese subsanar en ese momento, ó en el tiempo que la autoridad hubiese señalado.

Por ende, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, analiza estas faltas en el procedimiento, determina que si bien el argumento de la autoridad era que el artículo 152 de la Ley Aduanera en su momento no establecía término para hacerle del conocimiento al interesado de cada parte del procedimiento que ésta realizaba, y por en base a lo que sostenía que no estaba obligada a dárselo a conocer hasta que tuvieran debidamente integrado el expediente; a esta situación la Suprema Corte, en sus jurisprudencias aquí estudiadas, resolvió que si efectivamente el artículo 152 no establecía término para estas actas, pero que existía el vicio en el procedimiento porque la autoridad abusaba de sus facultades al decidir en qué momento levantar dicha acta y hacerla del conocimiento del interesado con lo cual se violaban las garantías del individuo.

Bajo este orden de ideas, este trabajo de investigación se basó y trató de demostrar en forma plena la ilegalidad en el mismo artículo; de igual forma robustece esta investigación el hecho de que es el mismo legislador, quien al darse cuenta y tomando lo señalado por la Suprema Corte de Justicia Nación, modifica este artículo, es decir, establece el término legal de **seis meses** para hacerle del conocimiento al interesado, y que en caso de no hacerse se habla implícitamente de la caducidad del acto, es decir, la pérdida de la facultad para determinar algún crédito por parte de la autoridad, y con ello la protección a la esfera jurídica del individuo.

BIBLIOGRAFÍA

1. DR. CASTREJÓN GARCÍA GABINO EDUARDO, **DERECHO TRIBUTARIO**. EDITORIAL CÁRDENAS EDITOR DISTRIBUIDOR, 1ª EDICIÓN, MÉXICO, D. F., 2002.
2. CASTRO VILLALOBOS JOSÉ HUMBERTO, AGRAMÓN GURROLA CLAUDIA BERENICE, **DICCIONARIOS JURÍDICOS TEMÁTICOS, DERECHO INTERNACIONAL**. SEGUNDA SERIE, VOL. 7, EDITORIAL OXFORD, 2002, MÉXICO D. F.
3. CORTÉS FIGUEROA CARLOS, **INTRODUCCIÓN A LA TEORÍA GENERAL DEL PROCESO**. EDITORIAL CÁRDENAS EDITOR Y DISTRIBUIDOR, MÉXICO D. F.
4. DELGADILLO GUTIÉRREZ LUIS HUMBERTO, ESPINOSA MANUEL LUCERO, **COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, PRIMER CURSO**, EDITORIAL PORRÚA, 5ª EDICIÓN, MÉXICO D. F., 2002.
5. DOCTOR EN DERECHO DOMÍNGUEZ DEL RÍO ALFREDO, **LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO.**, EDITORIAL IMPULSO PROCESAL, MÉXICO D. F.
6. Kelsen HANS, **TEORÍA PURA DEL DERECHO**, EDITORIAL PORRÚA, 12ª ED., MÉXICO D. F., 2002.
7. HINKELMAN EDWARD G., **DICCIONARIO DE COMERCIO INTERNACIONAL**, EDITORIAL PATRIA. 4º REIMPRESIÓN MÉXICO 2009.
8. MARGADANT. S. GUILLERMO F., **DERECHO ROMANO**, EDITORIAL ESFINGE, 26ª ED., ESTADO DE MÉXICO, 2004.
9. MERCADO H. SALVADOR **COMERCIO INTERNACIONAL II**, , EDITORIAL LIMUSA, 7ª. EDICIÓN MÉXICO 2011.
10. OVALLE FEDERICO, **DERECHO PROCESAL CIVIL**, EDITORIAL OXFORD, MÉXICO.
11. PALLARES EDUARDO, **DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL**, EDITORIAL PORRÚA, 27ª EDICIÓN, MÉXICO D. F., 2003.
12. REYES DÍAZ-LEAL EDUARDO, **EL DESPACHO ADUANAL**, EDITORIAL BUFETE INTERNACIONAL DE INTERCAMBIO, S.A. DE C.V., MÉXICO 2003.

13. VÁZQUEZ SANDOVAL MANUEL Y MADRIGAL PRECIADO RAÚL JAVIER, COMERCIO INTERNACIONAL, EDITORIAL PATRIA, MÉXICO 2007

14. COMERCIO INTERNACIONAL, EDITORIAL PATRIA, ESPAÑA.

15. TEMAS SELECTOS DE COMERCIO INTERNACIONAL, EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO.

LEYES CONSULTADAS

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
2. CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.
3. LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.
4. LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.
5. LEY ADUANERA.
6. REGLAMENTO DE LA LEY ADUANERA.
7. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.
8. LEY DE COMERCIO EXTERIOR.
9. LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.
10. REGLAMENTO INTERNO DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

PÁGINAS WEB

1. WWW.WIKEPEDIA.COM
2. WWW.SAT.GOB.MX
3. WWW.SCJN.GOB.MX

OTRAS FUENTES

1. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN
2. VIDEOCONFERENCIA: RESOLUCIÓN PAMA'S, SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.
3. VIDEOCONFERENCIA: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA, SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.