



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN**

**“PROPUESTA DE REGULACIÓN DE LA  
FIGURA JURÍDICA DE SUBVALUACIÓN DE  
MERCANCÍAS EN LA LEY ADUANERA”**

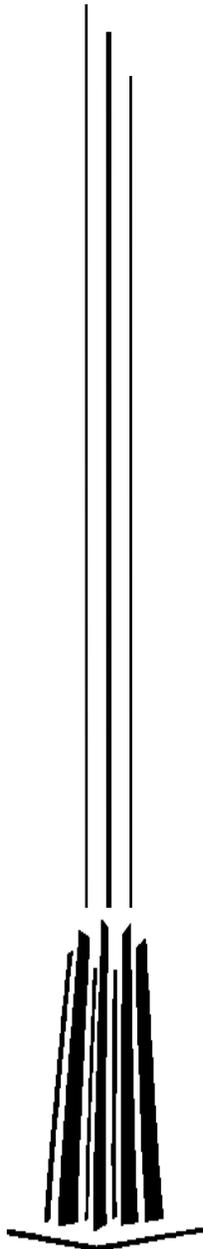
**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADA EN DERECHO**

**P R E S E N T A:  
FABIOLA PATRICIA VILLARRUEL  
VÁZQUEZ**

**ASESOR:**

**LIC. MARTÍN LÓPEZ VEGA.**



**BOSQUES DE ARAGÓN, ESTADO DE MÉXICO, OCT. 2013**



**FES Aragón**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## **Dedicatoria.**

**Esta tesis, que es un gran triunfo está dedicada a las dos personas más importantes en mi vida, Santiago y Rodrigo, quienes me han acompañado los últimos años en esta lucha diaria y como muestra de mi profundo amor hacia ustedes, además de una pequeña lección de que lo que soñamos es posible con un toque de amor, paciencia y sobre todo mucho pero mucho esfuerzo.**

**¡¡Los Amo Mostros!!**

## **Agradecimientos**

### **A Dios...**

*Por mantenerme siempre en sus manos y ser una de sus consentidas.*

### **A mis Padres y hermano...**

*Por ser una fuente inagotable de amor, comprensión y apoyo.*

*“Los 6 contra el mundo”*

### **A la UNAM...**

*Por ser la mejor Universidad en México y por darme la oportunidad de estar en sus filas como estudiante.*

### **A mi querida Facultad de Estudios Superiores Aragón...**

*Por ser mi Alma Mater y albergar durante tanto tiempo retos, sueños, ilusiones y anhelos dentro de sus aulas.*

### **A mi Asesor Lic. Martín López Vega.**

*Por su amistad, apoyo y comprensión para la realización de éste trabajo.*

### **A la Lic. Ivette Lucero Quintana Milla.**

*Por su gran apoyo en la realización de sueños.*

### **A mis maestros.**

*Por compartir a lo largo de la licenciatura conocimientos y lecciones de vida.*

### **A mis amigos.**

*A los que estuvieron, por los que están, y por los que vendrán en este corto camino llamado vida, de cada uno de ustedes aprendí algo importante, gracias por ser parte de mi historia y compartir momentos inolvidables.*

## ÍNDICE

	PAGINA
INTRODUCCIÓN.....	I
CAPÍTULO 1: NOCIONES GENERALES DE DERECHO ADUANERO	
1.1. Concepto de derecho aduanero y relación con otras disciplinas.....	1
1.2. Concepto, tipos y funciones de las aduanas.....	4
1.3. Formas de integración aduanera.....	10
1.4. Mercancías.....	22
1.5. Agente y apoderado aduanal.....	24
CAPÍTULO 2: DESPACHO ADUANERO	
2.1. Concepto y naturaleza.....	28
2.2. Regímenes aduaneros.....	29
2.3. Documentación para el despacho.....	41
2.4. Actos previos.....	45
2.5. Mecanismo de selección automatizada.....	47
2.6. Reconocimiento aduanero.....	49
2.7. PAMA.....	50
2.8. PAMITA.....	53

## CAPÍTULO 3: PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO EXTERIOR

3.1. Dumping.....	57
3.2. Subsidios o subvenciones.....	62
3.3. Contrabando.....	66

## CAPÍTULO 4: LA SUBVALUACIÓN DE MERCANCÍAS

4.1. Antecedentes.....	75
4.2. Concepto.....	80
4.3. Fundamento actual de la subvaluación de mercancías.....	82
4.4. Efectos de la subvaluación.....	90
4.5. Propuesta de regulación de la figura jurídica de subvaluación de mercancías en la Ley Aduanera.....	99
CONCLUSIONES.....	III
ANEXO 1	
BIBLIOGRAFÍA.....	V

## INTRODUCCION

En la actualidad hablar de Comercio Exterior en México es hablar de un tema conocido por pocos a pesar de ser una actividad preponderante en nuestro país, debido a que la gran mayoría de nosotros directa o indirectamente llevamos a cabo operaciones de comercio exterior.

En el primer capítulo se abordarán los conceptos fundamentales del derecho aduanero así como también sus principales funciones, para adentrarnos en materia aduanera y conocer el lugar principal donde se llevan a cabo importaciones y exportaciones de las mercancías que entran legalmente al país, además de conocer las diversas formas de integración aduanera que existen en el mundo encontraremos también un apartado para las mercancías y su clasificación; y al final del capítulo, se podrá comprender qué es y cuales son requisitos para obtener una patente de agente o apoderado aduanal, la técnica utilizada para elaborar éste capítulo fue documental, ya que en diversos textos doctrinarios encontramos las bases para el desarrollo de éste capítulo.

En el segundo capítulo se abordará detalladamente el despacho aduanero, que no es otra cosa más que el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada y salida de mercancías del territorio nacional de acuerdo a los Regímenes Aduaneros establecidos, y en el cual participa activamente el agente o apoderado aduanal, además de conocer la documentación que se pide de acuerdo a la operación que se requiera realizar (importación o exportación), se apreciará que si este despacho no se realiza adecuadamente se podrían presentar fuertes sanciones como los embargos precautorios de mercancías, los Procedimientos Administrativos en Materia Aduanera y los Procedimientos que surgen de las facultades de comprobación de la Autoridad Aduanera, conocidos como PAMITA, en cuanto a la metodología para la elaboración de éste capítulo; se utilizó la técnica documental ya que

encontramos en diversos textos y fuentes de Internet toda la información relativa al despacho de mercancías en aduana.

Por lo que respecta al tercer capítulo, se identifican las diferentes prácticas desleales de comercio exterior, que encontramos en la Ley de Comercio Exterior; conceptos fundamentales para comprender qué la subvaluación de mercancías junto al dumping, subvenciones y contrabando puede tomar el aspecto de una práctica desleal de competencia internacional.

En el último capítulo se estudiará integralmente la figura de subvaluación de mercancías, antecedentes, concepto, el fundamento actual que utiliza la autoridad aduanera para emitir actos de autoridad por subvaluación de mercancías así como los efectos que conlleva el importador al realizar este tipo de operaciones; la metodología utilizada para éste capítulo fue principalmente el jussociologismo; ya que derivado de las observaciones y la experiencia que adquirí tanto en el servicio social como laborando dentro de la Institución pude percatarme que no existe un fundamento legal para emitir diversos actos de autoridad relacionados con la subvaluación de mercancías, por lo tanto; el tema fundamental de éste trabajo es regular y dar a conocer a los importadores el procedimiento que tiene su origen en introducir mercancías a territorio nacional a precios sumamente bajos.

## **CAPÍTULO I. CONCEPTOS Y NOCIONES GENERALES DE DERECHO ADUANERO**

### **1.1.1. Concepto de Derecho Aduanero.**

El tratadista Fernando Muñoz García, citado por el Maestro Máximo Carvajal Contreras expresa que el Derecho Aduanero “Es aquella parte del derecho objetivo que expone los principios y normas referentes a la organización aduanera en general y al establecimiento de algunos territorios especiales en particular, denominados territorios aduaneros, que no tienen por qué coincidir con el territorio de los Estados y que regula la entrada, salida, permanencia y tránsito de las cosas por dichos territorios, así como las relaciones jurídicas, que surgen en relación a dichas cosas entre el público (normalmente el Estado) titular de la soberanía (*imperium*) sobre este territorio y los particulares que ostentan la propiedad, posesión, el simple control o cualquier otra forma de dominio privado (*dominium*) sobre las cosas que entran, salen o permanecen en el territorio sobre el que se ejerce esa soberanía”.<sup>1</sup>

Por lo que se deduce que es el conjunto de instrucciones y principios que se manifiestan en normas jurídicas que regulan la actividad aduanera del Estado, las relaciones entre el Estado y los particulares que intervienen en dicha actividad, la infracción a esas normas, sus correspondientes sanciones y los medios de defensa de los particulares frente al Estado.

### **1.1.2. Autonomía del Derecho Aduanero.**

Dentro de los que afirman la autonomía del Derecho Aduanero tenemos a:

Efraín Polo Bernal, quien la sustenta en que el Derecho aduanero estructuralmente tiene sus necesidades propias y caen en el campo del

---

<sup>1</sup> CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Derecho Aduanero, Editorial Porrúa. México, 1985, pag.3

Derecho Público. Además, exhibe principios propios y autonomía dogmática porque elabora principios específicos.

Ariosto D. González considera al Derecho aduanero como uno de los más típicos y especiales, pues tiene una especificidad dogmática y orgánica, que los sitúa en el plano de un derecho autónomo, regido por principios y normas propias.

Para Muñoz García, hay dos razones para desligar al Derecho Aduanero del tributario y del financiero. La primera, sus condiciones son totalmente distintas a las de los Derechos mencionados. La segunda, porque la relación jurídico-aduanera y que es su principal objeto, es distinta a la tributaria y de todas las que integran al financiero. Por otra parte, dicho autor nos dice que esta relación jurídico-aduanera es especial y sólo cuando esto es posible, podemos hablar de autonomía. Así, sin relación laboral, no hay Derecho del trabajo; sin relación administrativa, no hay Derecho administrativo y sin relación aduanera, no hay Derecho aduanero.

El tratadista Carvajal Contreras, dice que “La autonomía del Derecho aduanero se basa en que:

- Hay instituciones que no pueden ser explicadas de manera plena por otras ramas del Derecho.
- Cuenta con un conjunto de disposiciones legales propias, en forma orgánica y separada de otras legislaciones.
- Para estudiar las instituciones, objeto, sujeto e infracciones y en general, todas las disposiciones sobre esta rama, se cuentan con cátedras y métodos de enseñanza propios.
- Tiene instituciones, principios propios, conexión e interdependencia con otras disciplinas”.<sup>2</sup>

Por lo tanto, considero que el Derecho aduanero es autónomo

---

<sup>2</sup> CARVAJAL. *Ibíd.* Página 13

### **1.1.3. Relación con otras disciplinas.**

#### **1.1.3.1. Derecho Constitucional.**

Toma de este los conceptos fundamentales de las competencias entre los diversos Poderes del Gobierno Federal; las prohibiciones en materia aduanera que impone a las Entidades Federativas; las garantías individuales que debe respetar el poder público en el ejercicio de su potestad aduanera; el fundamento de la obligación de pagar las contribuciones a importaciones y exportaciones; las facultades extraordinarias del Ejecutivo Federal para legislar en materia de comercio exterior y otros más.

#### **1.1.3.2. Derecho Administrativo.**

El Derecho Administrativo regula la organización y las atribuciones de las diversas dependencias y entidades que conforman a la Administración Pública Federal, así como las prescripciones sobre la prestación de los servicios públicos.

El derecho aduanero recurre a él para el conocimiento de las atribuciones que le competen al órgano administrativo encargado de ejercer las funciones aduaneras.

#### **1.1.3.3. Derecho Fiscal.**

Esta rama se compone de las normas que fijan o establecen las contribuciones para sufragar el gasto público, entre ellas las que gravan las entradas y salidas de mercancías del territorio nacional, así como los medios de extinción y las sanciones en caso de incumplimiento.

#### **1.1.3.4. Derecho Penal.**

La tipificación y sanción de los delitos aduaneros es materia del Derecho Penal, por lo que se establece una relación indiscutible entre ambos.

### **1.1.3.5. Derecho Internacional.**

Se relacionan estrechamente este Derecho y el aduanero en virtud de que toca al primero la regulación de zonas comerciales internacionales de las que el País sea parte así como su participación en tratados internacionales, a los cuales se referirá el aduanero.

### **1.1.3.6. Derecho Civil.**

El Derecho Aduanero incluye conceptos civiles en sus propias normas, por ejemplo, personalidad y capacidad, domicilio y residencia, patrimonio, propiedad; creación y transmisión de obligaciones, convenios, contratos, etc.

### **1.1.3.7. Derecho Mercantil.**

Al igual que en el anterior, la legislación aduanera recoge conceptos y figuras que crea y regula la mercantil, entre otros. Facturas, actos de comercio, comisión, almacenes y compraventa internacional.

## **1.2. Concepto, tipos y funciones de las aduanas**

### **1.2.1. Concepto de aduana**

La aduana como institución del comercio exterior tiene sus antecedentes más remotos en los pueblos o naciones de la antigüedad. La India, Egipto, Babilonia, Fenicia, Grecia, Roma, Arabia, España son algunos ejemplos donde la aduana surgió como una necesidad de control del comercio exterior, con el fin de asegurar la observancia de las prohibiciones a la importación y exportación de bienes, para hacer efectiva la percepción de los tributos que gravan la entrada y salida de mercaderías o para asegurar la salud de los

habitantes de su territorio, de la sanidad animal y vegetal, del medio ambiente o por causa de seguridad etcétera.<sup>3</sup>

El Glosario de Términos Aduaneros del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas define a la Aduana como: “los servicios administrativos especialmente encargados a la aplicación de la legislación relativa a la importación y a la exportación de las mercaderías y a la percepción de los ingresos públicos provenientes de los derechos e impuestos que se aplican a las mercaderías”<sup>4</sup>

Como es fácil de entender, este término constituye uno de los ejes sobre los cuales gira el derecho aduanero y sin embargo en la ley tiene acepciones diversas y diferentes como las de lugar autorizado, recinto o instalación fiscal y también la de autoridad aduanera.

A pesar de que en el artículo 10 de la Ley Aduanera se define al lugar autorizado en los artículos 14 y 23 a los recintos fiscales y fiscalizados y en el artículo 2 fracción II a las autoridades aduaneras, sin embargo en varios artículos de la misma Ley se utiliza el término aduana para referirse a ellos, lo que provoca que se tenga que interpretar en cada caso que significación utilizó el legislador.

### **1.2.2. La aduana como lugar autorizado.**

En el lenguaje común se suele emplear la palabra aduana para referirse a los lugares de entrada al territorio nacional o salida del mismo. Esta acepción tiene su fundamento en que la primera manifestación fáctica de la potestad del Estado es precisamente la obligación de entrar o salir del territorio nacional por un lugar autorizado, además que el origen de la palabra, según algunos autores, entre algunos tras significados que pudo haber tenido es el de “puerta o lugar de entrada”. En el informe razonado de la ley aduanera de 1982 (comentando la fracción I del artículo 115 sobre la

---

<sup>3</sup> TREJO VAGAS, Pedro. *El Sistema Aduanero de México*. SHCP, 2003, página 117.

<sup>4</sup> OVILLA MENDUJANO, Manuel. *Aduanas*, SHCP, 1976, página 9

facultad del Ejecutivo Federal para establecer o suprimir aduanas) se usa el término aduana como significación de lugar autorizado, al decir: "... la determinación de crear o suprimir un sitio para el proceso de mercancías y pasajeros hacia el extranjero o del extranjero hacia México..."

La ley aduanera se refiere la aduana como lugar autorizado en que los artículos 120, 128, 149, 184, y de manera expresa en el artículo 7 fracción I del Reglamento de la Ley Aduanera se dispone que las aduanas son lugares autorizados para introducir al País o extraer del mismo mercancías.

### **1.2.3. La aduana como recinto fiscal.**

No obstante lo anterior, persisten en la Ley Aduanera disposiciones que se refieren a la aduana como el recinto fiscal o las instalaciones de la autoridad aduanera en el lugar de entrada, como por ejemplo los artículos 9 (que la refiere como autoridad aduanera), 15 fracciones V y VII; 32 primer párrafo (autoridad aduanera), 35 (lugar de entrada), 93 (autoridad aduanera), 119 (autoridad aduanera) y recientemente en el artículo 105 fracción IX del Código Fiscal de la Federación.

Esta significación se usa en la práctica cotidiana cuando se hace referencia a los recintos fiscales y se recoge en los diccionarios como la oficina pública para el registro, el tráfico internacional, de géneros y mercaderías que se importan y exportan, y para el cobro de los derechos que se adeudan.

### **1.2.4. La aduana como autoridad.**

A pesar de que en la Ley Aduanera se puede apreciar la intención del legislador de suprimirle a la palabra aduana la acepción de autoridad aduanera ( por ejemplo el artículo 9) en sus diversos artículos todavía se utiliza con esa significación, como por ejemplo, los artículos 10 segundo párrafo; 14 primer párrafo; 26 fracción I, 32 primer párrafo, 36 primer párrafo; 37 primer párrafo, 38 primer párrafo; 39; 125; 143 fracción I.; 144 fracción I.

y 153 además de que para los artículos 2 y 22 del reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria (SAT) las aduanas son unidades administrativas que forman parte de la citada dependencia, es decir, son autoridades aduaneras.

Esta significación de autoridad tiene fundamento, además del reglamento mencionado en el artículo Constitucional 89 fracción XIII que concede atribuciones al Ejecutivo Federal para habilitar puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, así como designar su ubicación.

### **1.2.5. Tipos de aduana.**

Tradicionalmente se han clasificado las aduanas en fronterizas, marítimas, aeroportuarias e interiores, pero actualmente esta clasificación ya no resulta del todo absoluta, pues una misma aduana puede recibir mercancía por más de dos medios diferentes y proveniente de dos puntos distintos; la aduana de Tijuana, por ejemplo, fue en alguna ocasión fronteriza, aérea y marítima; no obstante ello, he aquí una semblanza de diferenciación entre ellas.

#### **1.2.5.1. Las aduanas fronterizas.**

En 19 aduanas en la frontera norte y 2 en la frontera sur, el 23% del producto interno bruto nacional se concentra en una extensión de 3 mil 152 kilómetros delimitada por seis Estados del País. En ellas se atienden importaciones y exportaciones de todo tipo, definitivas y temporales; se verifica la documentación que ampara la mercancía a fin de detectar importaciones irregulares que se puedan dar mediante las modalidades del contrabando técnico o documentado. Asimismo, se agiliza y simplifica el despacho de mercancías para evitar los cuellos de botella que puedan repercutir en costos y tiempo.

Reciente y paulatinamente se han ido estableciendo recintos fiscalizados que son concesiones que ha otorgado la autoridad a los particulares para

almacenar la mercancía importada o por exportarse. Estos recintos colindan con las aduanas y permiten la consolidación de procesos a cumplir antes de presentar la mercancía al despacho aduanal y representan ahorros significativos para los usuarios en costos y manejo de sus operaciones.

#### **1.2.5.2. Las aduanas marítimas.**

Este tipo de aduanas, tras la apertura comercial con la Unión Europea, China y Japón, cobran cada día más fuerza y representan 8.63% del total del movimiento de comercio exterior. Con ocho puertos en el litoral del Océano Pacífico y nueve en el del Atlántico y la posibilidad de comunicar ambos océanos por el Istmo de Tehuantepec, México ofrece al mundo un extenso territorio de recepción para el comercio internacional. La jurisdicción de las aduanas marítimas abarca las playas y la Zona Federal Marítima Terrestre, las aguas interiores, el mar territorial y la zona económica exclusiva situada frente al litoral, incluyendo las islas.

En los puertos mexicanos conviven diferentes actores. Las Administraciones Portuarias (API), las transportadoras terrestres y ferroviarias, los recintos fiscalizados, las líneas navieras y las capitanías de puerto; por lo que para bien de la coordinación de las actividades de todos estos actores, es necesaria una gran labor de logística. La agilidad y seguridad de los múltiples procesos depende de la cooperación conjunta de todas las partes.

La operación portuaria se inicia desde que se pide el manifiesto de carga con 48 horas de antelación a la llegada del barco; y aún cuando en la actualidad se realiza de manera electrónica, su complejidad requiere atención. Este manifiesto incluye la declaración de lo que el barco transporta en cantidad y medida; el arribo al puerto; la descarga y almacenaje; el transporte; los pagos requeridos y finalmente la revisión por parte de la autoridad aduanera.

### **1.2.5.3. Las aduanas interiores.**

Éstas se encuentran cerca de los centros de producción y distribución; son aquellas que, por la cantidad de operaciones de comercio exterior y para facilitar el cumplimiento de las disposiciones en materia aduanera, se crean para llevar a cabo el despacho aduanero. Estas aduanas, junto con las aduanas aeroportuarias, complementan las labores de control de las aduanas fronterizas y marítimas.

### **1.2.5.4. Terminales Aeroportuarias.**

Las aduanas aéreas se encuentran localizadas en los aeropuertos internacionales. Estas terminales son un punto de referencia estratégico dentro de las instalaciones de la AGA (Administración General de Aduanas), ya que, además de manejar un elevado número de pasajeros, realizan importantes movimientos de carga y paquetería. Los adelantos en materia económica y teorías como el *just in time* o "inventarios cero" han impulsado la generación de nuevos mercados para este tipo de transporte.

La operación aduanera en el caso de las terminales aéreas se ha vuelto sumamente compleja, ya que las tarifas y notas explicativas para las clasificaciones arancelarias no se actualizan a la misma velocidad con que suceden los cambios, lo que representa un reto para la aduana, ya que es común encontrarse con artículos que ingresan al País por primera vez y no existen criterios previos para su clasificación correspondiente. La alta conectividad de vuelos, sobretodo en terminales grandes como la de la Ciudad de México, dificulta también la identificación de procedencia.

### **1.2.6. Funciones de las Aduanas**

La Administración General de Aduanas es la autoridad competente para aplicar la legislación que regula el despacho aduanero, así como los sistemas, métodos y procedimientos a que deben sujetarse las aduanas; intervenir en el estudio y formulación de los proyectos de aranceles, cuotas

compensatorias y demás medidas de regulación y restricción del comercio exterior; dar cumplimiento a los acuerdos y convenios que se celebren en materia aduanera; ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte; la verificación en tránsito de vehículos de procedencia extranjera; determinar los impuestos al comercio exterior y otras contribuciones de conformidad con lo establecido en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, la Ley del Impuesto al Valor Agregado y otros ordenamientos, así como el valor en aduana de las mercancías con base en la Ley Aduanera; establecer la naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías, determinando su clasificación arancelaria.

#### **1.2.7. Objetivos de las aduanas.**

- a) Regulatorias del comercio internacional.
- b) Registradoras: contabilizan las actividades del comercio internacional y
- c) Facilitadoras del comercio internacional.

Sin embargo, no siempre se cumple cabalmente con esos objetivos.

#### **1.3. Formas de integración aduanera.**

La idea de conjuntar y unificar esfuerzo no es novedosa en el Derecho Aduanero, ya que desde el siglo XVII, Francia busca la unificación aduanera de su territorio suprimiendo las líneas de aduanas interiores, que gravan a las mercancías bajo la figura de derechos alcabalatorios, lo cual hacía que cada una de las provincias se viera como un todo y no como una parte integrante de la nación francesa.

En la tercera parte del siglo XVIII las colonias inglesas de América del Norte, realizan su unificación comercial como un primer paso que les permitiera posteriormente alcanzar su independencia de la Gran Bretaña.

El antecedente más representativo de las formas de integración la encontramos en la mitad del siglo XIX en los estados Germánicos, con el establecimiento del “Zollverein” tipo de unión aduanera propiciada por Prusia y que permitió a estos pueblos (Alemania, Austria, Prusia, Hungría) tener un desarrollo económico que pudiera competir con el francés o inglés.

Dichas forma son: la Cooperación, la Integración, la Unificación.

**COOPERACIÓN.**- Es el acuerdo bilateral o multinacional en que los Estados miembros se comprometen a cumplir recíprocamente asuntos de interés común sin que esto signifique menoscabo de su libertad o soberanía.

**INTEGRACIÓN.**- En estricto sentido, consiste en que a través de los Tratados Internacionales, dos o más Estados ceden algunas de sus prerrogativas soberanas, para crear una zona nueva con personalidad jurídica independiente a la de sus miembros, en la cual puedan circular libremente y con el mismo tratamiento; mercancías, servicios, personas y capitales, según sea el grado de amplitud de la integración.

**UNIFICACIÓN.**- Es la forma más elevada de integración en la cual hay una fusión completa de los Estados, los cuales se reservarán algunos atributos de su soberanía para cuestiones de poca envergadura y de carácter local pero los asuntos de importancia son fijados por la unión, siendo sus resoluciones obligatorias para todos los Estados unificados. Es decir, se forma un Estado nuevo con todos sus atributos.

De las tres formas apuntadas, la que reviste mayor importancia para el estudio del Derecho Aduanero, es la intermedia o sea la integración, ya que la cooperación es una forma tímida de iniciar el desarrollo comercial y económico de los Estados. Por otra parte, la unificación es un ideal todavía no alcanzado con características utópicas que algún día deberá darse en los pueblos para contar con un desarrollo más armónico, justo y equilibrado que permita a los Estados mantener relaciones de equidad e igualdad más acorde con la realidad en que vivimos.

La integración tiene que restringirse al campo internacional, así lo han entendido los principales teóricos que se han abocado al estudio de esta teoría.

La Comunidad Económica del Carbón y del Acero dice que “por integración se entiende un proceso de cooperación y de puesta en común destinado a desarrollar cuanto sea posible la economía, por una mejor utilización de los recursos naturales, por una organización nacional de la producción y de los cambios, con el objeto de elevar de manera definida el nivel de vida, objetivo de toda actividad económica.

La integración puede ser entonces “global” o “sectorial”. A la primera se le conoce también con el nombre de “horizontal” y es cuando se comprende la suma de actividades de una zona determinada. La segunda llamada también “vertical”, es la que incluye uno o varios sectores económicos del área que se integra.

Tradicionalmente las formas de integración, revisten cuatro características diferentes:

- Sistema de Preferencias Aduaneras.
- Área de Libre Comercio.
- Unión Aduanera.
- Mercado Común o Unión Económica.

Estas formas en teoría tienen una evolución gradual, sin que esto quiera decir que en su implantación una etapa debe de preceder forzosamente lo siguiente.<sup>5</sup>

### **1.3.1 Sistema de preferencias aduaneras.**

Es la forma de integración en el cual un conjunto de territorios aduaneros se conceden entre si una serie de ventajas, no extensibles a terceros.

---

<sup>5</sup>Disponible en: <http://www.eumed.net/tesisdoctorales/Tipos20de%20Integracin%20regional.htm>  
27 septiembre 2012.

Como ejemplo de esta etapa, podemos señalar el área de preferencia de la Commonwealth Británica, creada por la Conferencia de Ottawa en 1932, entre los integrantes se encuentran, Inglaterra, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, India, etc.

También es un ejemplo típico de esta forma de integración la Unión Francesa en la que las preferencias son de doble vía. La integran Francia y sus antiguos dominios.

Estados Unidos mantiene un sistema semejante con Puerto Rico y las Islas Vírgenes, habiéndolo tenido con Filipinas hasta 1975.

En Latinoamérica, Chile y Argentina así como Bolivia y Perú las que al nacer la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) se subsumieron en este tratado.

El sistema en la actualidad ha perdido su importancia, ya sea por las disposiciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en lo que se refiere a la cláusula de “Nación Favorecida” o bien, a que los países se han adherido a formas de mayor envergadura.

### **Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG).**

El Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) de la Unión Europea es un instrumento comercial clave de la política comunitaria de ayuda al desarrollo. El SPG es un acuerdo comercial autónomo a través del cual la Unión Europea (UE) proporciona un acceso preferencial no recíproco al mercado comunitario de productos manufacturados y ciertos productos agrícolas de 176 países y territorios en desarrollo a través de la exoneración total o parcial de los derechos arancelarios.

El SPG responde a una planificación decenal que se ejecuta en períodos de tres años articulándose a través de la aprobación de reglamentos de aplicación trianual. Las últimas líneas directrices fueron adoptadas en una (188 Kb) Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al

Comité Económico y Social Europeo de 7 de julio de 2004. La finalidad de estas directrices es la de garantizar la estabilidad y transparencia del SPG, definiéndose en las mismas los principales objetivos de este régimen preferencial y los instrumentos que deben utilizarse para alcanzarlos en el período 2006-2015.

Dichas directrices se ponen en práctica a través de reglamentos de aplicación plurianuales. El SPG incluye tres regímenes, uno general y dos especiales:

Régimen general para todos los países y territorios beneficiarios, siempre y cuando el Banco Mundial no los considere países con ingresos elevados y sus exportaciones no sean suficientemente diversificadas. Este régimen general concede exención arancelaria para los productos no sensibles cubiertos por el SPG y una reducción de 3,5 puntos respecto al arancel normal para los sensibles, siendo esta reducción del 20% para los productos textiles y de la confección. Bajo las nuevas directrices, se amplía la cobertura de productos de este régimen.

Régimen de estímulo del desarrollo sostenible y el buen gobierno (el denominado, SPG+) se basa en el concepto integral de desarrollo sostenible reconocido en los convenios e instrumentos internacionales. El SPG+ concede exención arancelaria para todos los productos cubiertos por el SPG+ originarios de aquellos países vulnerables que ratifiquen y apliquen efectivamente una serie de Convenios Internacionales sobre derechos humanos, laborales, medio ambiente y buen Gobierno. Está en vigor desde el 1 de julio de 2005 y sustituyó a los anteriores regímenes droga y estímulo social y medioambiental.<sup>6</sup>

Régimen EBA (Everything But Arms) concede exención total de aranceles a todos los productos, menos las armas, originarios de los países

---

<sup>6</sup> Disponible en: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_trade/r11016\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_trade/r11016_es.htm). 28 de septiembre 2012.

clasificados por Naciones Unidas como países menos avanzados. Este régimen no experimenta cambios bajo las nuevas directrices.<sup>7</sup>

Por lo que se refiere al mecanismo de graduación, éste consiste en la retirada de los beneficios del SPG a un determinado País para un sector (equivalente a las secciones del arancel aduanero común) cuando las importaciones de dicho sector y país representan más del 15% del total de las importaciones de dichos productos que se benefician de las preferencias del SPG.

Este mecanismo se complementa con una cláusula especial por la cual no se aplica la graduación cuando las exportaciones de un País en un sector concreto superen el 50% del total de las exportaciones que se benefician del SPG de dicho País.

Por lo que se refiere a la retirada temporal de las preferencias establecidas en el Reglamento SPG a un país, esto podría ocurrir cuando exista una violación grave y sistemática de los derechos humanos o laborales, medioambientales y de buena gobernanza; exportación de productos fabricados en prisiones; deficiencias graves en los controles aduaneros en materia de exportación de drogas, prácticas comerciales desleales graves y sistemáticas o infracciones de acuerdos sobre conservación de recursos pesqueros. Existe además una cláusula antifraude, por la que se pueden retirar las preferencias en caso de fraude o irregularidades en el cumplimiento de las normas de origen de los productos. Por último, se prevén cláusulas de salvaguardia que permiten restablecer los aranceles normales cuando las importaciones de algún producto de un país beneficiario puedan causar un perjuicio grave a los productores comunitarios. Para el sector de la confección y el agrícola existen disposiciones específicas.

Los beneficios que confiere el SPG deben ser solicitados por los importadores en el momento del despacho a libre práctica de estas mercancías,

---

<sup>7</sup> Disponible en: <http://www.comercio.gob.es/es-es/comercio-externo/politica-comercial/medidas-arancelarias/paginas/sistema-de-preferencias-generalizadas-spg.aspx>. 28 de Septiembre 2012

que deberán ir acompañadas de los correspondientes certificados de origen expedidos por las autoridades competentes del país de exportación.

El SPG ha mostrado su eficiencia pues ha promovido las exportaciones a la UE desde países en desarrollo y se ha incrementado la tasa de utilización de los tres regímenes incluidos en el SPG.

### **1.3.3. Área de libre comercio.**

Una zona de libre comercio es el área formada por dos o más países que de manera inmediata o paulatinamente suprimen las restricciones aduaneras y comerciales entre sí, pero manteniendo cada Estado frente a terceros su propio arancel de aduanas y su peculiar régimen de comercio.

Forma de integración que implica la supresión de barreras arancelarias y comerciales a la circulación de mercancías entre los países que la constituyan.

Un Tratado de Libre Comercio (TLC) es un acuerdo comercial vinculante que suscriben dos o más países para acordar la concesión de preferencias arancelarias mutuas y la reducción de barreras no arancelarias al comercio de bienes y servicios. A fin de profundizar la integración económica de los países firmantes, un TLC incorpora además de los temas de acceso a nuevos mercados, otros aspectos normativos relacionados al comercio, tales como propiedad intelectual, inversiones, política de competencia, servicios financieros, telecomunicaciones, comercio electrónico, asuntos laborales, disposiciones medio ambientales y mecanismos de defensa comercial y de solución de controversias. Los TLC tienen un plazo indefinido, es decir, permanecen vigentes a lo largo del tiempo por lo que tienen carácter de perpetuidad.

Un ejemplo muy conocido de área de libre comercio es el de la Unión Europea.

La Organización Mundial de Comercio (OMC) entiende por zona de Libre Comercio, “un grupo de uno a más territorios aduaneros entre los cuales se

eliminan los derechos de Aduanas y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas, con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio”.<sup>8</sup>

Esta forma de integración representa el sistema más flexible para los países que pretenden iniciar un proceso de integración, toda vez que en teoría, solamente existe un proceso de liberación de mercancías en forma recíproca. Son formaciones poco estables y de carácter transitorio ya que por fuerza natural, tienden a convertirse en formas más elevadas de integración, o bien a desaparecer.

Los obstáculos que se pueden presentar en las áreas de libre comercio son:

- No contar con bases razonables y justas para distribución de beneficios entre los integrantes.
- La falta de un arancel común hacia terceros países ajenos a la zona.
- La libertad de comercio independiente con las otras naciones.
- Y no reglamentar adecuadamente las mercancías que deben considerarse como originarias o producidas en el territorio que constituyen el área liberada.

Como ejemplos de esta forma de integración, podemos señalar a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), La Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), La Zona Australia-Nueva Zelanda (CER), La Asociación de Libre Comercio de Norteamérica (TLC o NAFTA), La Asociación de las Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y La Asociación Económica de los países de los grandes Lagos, en África (CEPLG).

---

<sup>8</sup> Disponible en: [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/region\\_s/regatt\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/regatt_s.htm). 13 diciembre 2012.

### 1.3.4 Unión aduanera.

Es la forma de integración de dos o más Estados separados que a través de un acuerdo internacional, deciden en forma inmediata o gradual suprimir sus barreras arancelarias y comerciales a la circulación de mercancías entre los territorios de los países miembros.

El "desarme arancelario y comercial", como se conoce a la eliminación de restricciones cualitativas y cuantitativas para las mercancías de comercio exterior, es una forma común entre las Áreas de Libre Comercio y las Uniones Aduaneras, solamente que estas últimas tienen una característica diferente a la etapa anterior que consiste en la formación de un Arancel Aduanero Común (AAC) frente a terceros países ajenos a la unión. Este elemento denominado "Tarifa Exterior Común" (TEC), es la diferencia fundamental entre la Unión Aduanera y el Área de Libre Comercio.

Es así como la Organización Mundial del Comercio (OMC) en el artículo XXIV del GATT original, complementado con una nota "Al artículo XXIV", se actualizó en 1994 con un Entendimiento, refiere a la Unión Aduanera como "la sustitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero".<sup>9</sup>

De esta manera los derechos de aduanas y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas, se eliminan con respecto a lo esencial del comercio entre los territorios que constituyen la Unión y que cada uno de los miembros de la unión aplica al comercio, con los territorios ajenos a ella, Idénticos derechos y reglamentaciones comerciales.

La Unión Aduanera es un tratado concluido por dos o varios países tendientes a crear una nueva personalidad económica por el establecimiento de una tarifa aduanera exterior común, la práctica de una política comercial común hacia el extranjero, la centralización de administraciones aduaneras, la

---

<sup>9</sup>Disponible en: [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/region\\_s/regatt\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/regatt_s.htm). 12 de diciembre 2012

distribución de recursos declarados comunes según la forma convenida y la abolición de resoluciones de toda naturaleza sobre la frontera interna común.

Como consecuencia encontramos que las Uniones Aduaneras se forman con base a un programa de liberación de mercancías originarias de los territorios contratantes, así como a la formación de un arancel externo común y a la distribución equitativa de lo recaudado por concepto de impuestos al Comercio Exterior.<sup>10</sup>

### **Mercado común o unión económica.**

Es la forma más elevada de integración aduanera, ya que se establece un sistema que permite la libre circulación de mercancías, servicios, personas, tecnología y capitales en combinación con un "desarme arancelario y comercial" y con el establecimiento de una sola nomenclatura arancelaria.

El Mercado Común supone el intento más importante para lograr una unificación política y social entre sus miembros. El procedimiento sigue tres pasos a saber: el primero consistente en la formación de la Unión Aduanera; el segundo la Integración Económica y el tercero la unificación Política.

En síntesis, el Mercado común tiene tres características esenciales que incluyen a todas las formas de integración.

La primera, en que se cuenta con la libre circulación de mercancías en el territorio unificado, ampliada esta libertad los bienes, servicios, transportes, personas, establecimiento y capitales.

La segunda, en que forma un bloque homogéneo que actúa con unidad en capítulos de política económica, monetaria y social frente a terceros.

---

<sup>10</sup>Disponible en: <http://books.google.com.mx/books?id=XULAKYKYC&pg=PA54&lpg=PA54&dq=zona+de+libre+comercio+union+aduanera+mercado+comun&source=bl&ots=Qn-cCWk-p4&sig=Nx63d2Rk5MEGjLLaY5zY&hl=es&sa=X&ei=Rv5AUcyWFsfY2QWKrYGACw&ved=0CD0Q6AEwAg#v=onepage&q=zona%20de%20libre%20comercio%20union%20aduanera%20mercado%20comun&f=false> . 13 de diciembre 2012.

La tercera, que se forma dentro de la comunidad, instituciones comunes que tienen funciones ejecutiva, normativas y judiciales con fuerza y autoridad por sobre cada país miembro, teniendo por lo tanto estas instituciones características supranacionales.

El Mercado Común Europeo denominado también Comunidad Económica Europea, y actualmente Comunidad Europea, es la forma más representativa de esta integración aduanera.

La Unión Económica y Monetaria (UEM) es la culminación del proyecto de integración europeo desde la perspectiva monetaria. Se trata de una vieja aspiración europea que tiene sus raíces en el final de los años sesenta y que fue definitivamente reconocida en términos institucionales con la reforma del Tratado de la Comunidad Europea que se llevó a cabo en Maastricht (Países Bajos) a principios de la década de 1990 .

El principal objetivo de la UEM (Unión Económica y Monetaria) es la implantación de una moneda, el euro, que sea única en todo los Estados miembros que formen parte de este proyecto de integración. La introducción de la moneda única puede entenderse como el corolario necesario al proyecto de mercado interior iniciado a finales de los ochenta, que debe permitir la libre circulación de personas, mercancías y capitales por todo el territorio de la Unión Europea.

La relación de países de la UEM (Unión Económica y Monetaria) que se integren en el proyecto de moneda única se decidió en la primavera de 1998 de acuerdo con el cumplimiento de una serie de criterios económicos, los conocidos como criterios de convergencia o de Maastricht (déficit, deuda pública, inflación, tipos de interés y estabilidad del tipo de cambio). La razón que explica el necesario cumplimiento de los criterios es que garantizan que exista convergencia económica entre los países que compartan la misma moneda, con lo que el manejo de la política monetaria y del tipo de cambio por una entidad central (el Banco Central Europeo) se verá facilitada y será

compatible con el resto de políticas económicas de los estados miembros en las que todavía son autónomos.

Dentro del contenido que implica la UEM (Unión Económica y Monetaria) se pueden diferenciar dos planos distintos:

- La Unión Económica: consiste en la coordinación de políticas económicas de los Estados miembros, en la culminación del mercado interior y en la definición de objetivos comunes de política económica.
- La Unión Monetaria: se asienta en la fijación irrevocable de los tipos de cambio entre las monedas de los países participantes para lograr la implantación de una moneda única, así como en la aplicación de una política monetaria y de tipos de cambio comunes, cuyo objetivo fundamental sea mantener la estabilidad de precios.

Las ventajas que la Unión Económica y Monetaria implicará para los países participantes se pueden resumir en las siguientes:

- Desde un punto de vista microeconómico, la sustitución de las monedas nacionales por el euro elimina los costes de transacción y la necesidad de realizar cambios de divisas en el comercio y en el turismo. Asimismo, permite una mayor transparencia puesto que será posible comparar directamente los precios de los productos en los distintos países, lo que supone un incentivo para la competencia. En tercer lugar, la eliminación de la segmentación de los mercados financieros creada por las monedas nacionales puede permitir su plena integración con las positivas consecuencias que ello implica sobre los precios de los activos financieros.
- Desde una perspectiva macroeconómica, las condiciones de convergencia exigidas para la implantación del euro y para posteriormente convivir con el euro garantizan un clima de estabilidad macroeconómica, con la consiguiente disminución de la incertidumbre en la toma de decisiones económicas que implicará una reducción de los tipos de interés y un estímulo a la inversión, al

empleo y al crecimiento económico en general. Asimismo, el euro se convertirá en una de las principales monedas a nivel internacional, lo que tendrá ventajas al reducir la vulnerabilidad de la zona.

#### **1.4. Mercancías.**

##### **Concepto.**

Etimológicamente, mercancía deriva de "mercado" del latín "*mercatus*" que significa comercio, tráfico, mercado.

La Ley aduanera en su artículo 2 fracción III en forma genérica define a las mercancías diciendo que son los productos, artículos, efectos y cualesquier otros bienes, aun cuando las leyes los consideren inalienables o irreductibles a propiedad particular.

El término "mercancías" dentro del Derecho Aduanero reviste particular interés; durante siglos la potestad aduanera ha estado vinculada a este concepto. Tan es así, que muchos autores en diferentes épocas han definido el objeto de la relación aduanera en base al vocablo mercancías; idea actualmente superada, pero sin que esto signifique que haya perdido su importancia.

Para nuestra disciplina jurídica el término mercancía debe ser un concepto muy preciso, tarea nada fácil, si observamos que el propio Consejo de Cooperación de Bruselas no se ha atrevido a formular una definición válida con características generales.

Para los economistas, mercancía es todo aquello que representa un valor económico. Dentro de esta definición se incluyen los bienes inmuebles, por lo tanto no puede ser aplicada al Derecho Aduanero el cual estudia solamente bienes muebles objeto de tráfico internacional.

### 1.4.1. División de las mercancías.

#### 1.4.1.1. POR SU ORIGEN:

- **Nacionales.** Las que se produzcan en el país, o se manufacturen en el mismo con materias primas nacionales o nacionalizadas.
- **Nacionalizadas.** Las que siendo extranjeras han satisfecho todos los requisitos y pagado su contribuciones de importación entrando a la circulación y consumo del país.
- **Extranjeras.** Son aquellas que por su origen provengan del extranjero y no se hayan nacionalizado.
- **Comunitarias.** Las que según sus reglas de origen proceden de una zona de integración aduanera o económica.

#### 1.4.1.2. POR SUS REQUISITOS:

- **Libres.** Las que para su importación o exportación no requieren de requisitos especiales.
- **Restringidas.** Las que para ser importadas o exportadas necesitan de permiso previo de autoridad competente.
- **Reguladas.** Las que necesitan de autorización de autoridad competente o cumplir con determinadas condiciones para su importación o exportación
- **Prohibidas.** Las que de ninguna manera pueden ser objeto de comercio exterior.

#### 1.4.1.3. POR EL PAGO DE IMPUESTOS:

- **Exentas.** Aquellas mercancías que no causan el impuesto.
- **Gravadas.** Las que están sujetas al pago de los impuestos.
- **Por su régimen aduanero:**
  - **De importación.** Las que se introducen a un territorio aduanero.
  - **De exportación.** Las que se extraen de un territorio aduanero.
  - **De tránsito.** Las que circulan por un territorio aduanero.

- **A depósito.** Las que se guardan en almacenes generales de depósito

#### **1.4.1.4. POR SU LUGAR DE DESTINO:**

- **A región fronteriza.** La que su destino son las zonas de desgravación aduanera.
- **A franja fronteriza.** La que su destino es una zona de veinte kilómetros paralela a las líneas divisorias internacionales.
- **A zona gravada.** La que su destino es cualquier parte del territorio nacional, con excepción de las regiones y franjas fronterizas:

Como excepción a la regla general de que todos los medios de conducción en que se transporten, mercancías de comercio exterior, están bajo el control aduanero; se establece la de que las naves militares o la de los gobiernos extranjeros, no están sujetas a las disposiciones legales y la única facultad que se tiene es la de verificar que no efectúan ninguna operación comercial.

#### **1.5. Agente y apoderado aduanal.**

##### **Agente aduanal.**

Agente aduanal es la persona física autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías, en los diferentes regímenes aduaneros previstos en la Ley Aduanera.

##### **Requisitos para ser Agente Aduanal.**

El artículo 160 de la Ley Aduanera ordena al respecto:

- Ser mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos.
- 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.
- Gozar de buena reputación personal.

- No ser servidor público, excepto tratándose de cargos de elección popular, ni militar en servicio activo.
- 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.
- Tener título profesional o su equivalente en los términos de la ley de la materia.
- Tener experiencia en materia aduanera, mayor de tres años.
- Exhibir constancia de su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes.
- Aprobar el examen de conocimientos que practique la autoridad aduanera y un examen psicotécnico.

Cubiertos los requisitos, la Secretaría otorgará la patente al interesado en un plazo no mayor de cuatro meses. La patente es personal e intransferible de acuerdo con el artículo 160 de la Ley Aduanera vigente.

### **Apoderados aduanales.**

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 de Hacienda y Crédito Público. El apoderado aduanal promoverá el despacho ante una sola aduana, en representación de una sola persona, quien será ilimitadamente responsable por los actos de aquél.

El artículo 168 de la Ley Aduanera ordena al respecto:

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

- 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.
- Tener relación laboral con el poderdante y que el mismo le otorgue poder notarial.
- Gozar de buena reputación personal.
- No ser servidor público ni militar en servicio activo.
- 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.
- Exhibir constancia de su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes.
- 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.

Además de los requisitos señalados anteriormente, se requerirá tener título profesional o su equivalente en los términos de la Ley de la materia y contar con experiencia en materia aduanera, mayor de tres años.

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

Cuando termine la relación laboral con el poderdante o éste revoque el poder notarial, el poderdante deberá solicitar a la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público que revoque la autorización del apoderado aduanal. La revocación de la autorización surtirá efectos a partir de que el poderdante lo solicite a la misma Secretaría.

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.

Podrán solicitar la autorización de uno o varios apoderados aduanales comunes, las siguientes personas:

- Las sociedades mercantiles que en el impuesto sobre la renta, opten por determinar su resultado fiscal consolidado.
- Los organismos públicos descentralizados y sus organismos subsidiarios de carácter técnico, industrial y comercial, que tengan personalidad jurídica propia, siempre y cuando las empresas solicitantes sean subsidiarias de una empresa corporativa.
- Las empresas de servicios que tengan subsidiarias, cuando la primera sea accionista con derecho a voto en todas las empresas subsidiarias y tengan una administración común.
- Las maquiladoras y empresas con programa de exportación autorizado por la Secretaría de Economía pertenecientes a una misma corporación y con un mismo representante legal.

## CAPÍTULO II. DESPACHO ADUANERO

### 2.1. Concepto y naturaleza.

Es el conjunto de pasos o actividades mediante los cuales las mercancías de importación y exportación ingresan a nuestro País. Es necesario mencionar que los trámites aduaneros que se llevan a cabo se realizan tanto para exportar como para importar.

El Dr. Pedro Trejo afirma, que es “el cumplimiento de los actos y formalidades relativas a la entrada de mercancías de territorio nacional y salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficos y regímenes aduaneros deben realizarse en la aduana, por las autoridades aduaneras los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores y tenedores en las exportaciones así como los agentes aduanales o apoderados aduanales.”<sup>11</sup>

El despacho aduanero es el conjunto de actos o actividades que se llevan a cabo ante una aduana con el fin de tramitar la salida y entrada de las mercancías a territorio nacional.

Estos actos o actividades se realizan por medio de las personas involucradas en el despacho, como autoridades aduaneras, propietarios, destinatarios, poseedores así como agentes y apoderados aduanales.

Al respecto el artículo 35 de la Ley Aduanera ordena:

Artículo 35: para los efectos de esta Ley se entiende por despacho el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías a territorio nacional y a su salida del mismo que de acuerdo con los diferente tráficos y regímenes aduaneros establecidos en el presente ordenamiento deben realizar

---

<sup>11</sup> TREJO, Pedro. Comercio Exterior sin barreras. Editorial ISEF. México, 2004, pág. 39

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 y apoderados aduanales.

La ley de la materia estima que el despacho aduanero de mercancías es el conjunto de actos y formalidades que deben cumplir las personas que introducen o extraen mercancías de importación y exportación a territorio nacional por medio de los distintos tráficos por conducto de los Agentes aduanales.

## **2.2. Regímenes aduaneros.**

Se puede decir, que el régimen aduanero es el estado fiscal aduanero que guardan las mercancías que ingresan a territorio nacional, el Estado determinará las formalidades y requisitos a que deberán sujetarse las mercancías y podrán ser designados de acuerdo al sujeto que las introduce a territorio nacional.

Los agentes o apoderados aduanales señalarán en el pedimento el régimen aduanero que solicitan para las mercancías y manifestarán, bajo protesta de decir verdad, el cumplimiento de las obligaciones y formalidades inherentes al mismo, y cumpliendo el pago de las cuotas compensatorias, los datos contenidos en el pedimento son definitivos, y solo podrán modificarse mediante la rectificación a dicho pedimento, salvo que dicho cambio se realice antes de que se active el mecanismo de selección automatizada.

El Artículo 89 de la Ley Aduanera indica cuales son los datos que pueden ser modificados, como lo es el régimen aduanero al que se destinaron las mercancías, salvo que esta ley permite expresamente su cambio.

La Ley Aduanera en su Artículo 90, indica a que regímenes aduaneros pueden destinarse las mercancías.

Artículo 90, las mercancías que se introduzca a territorio nacional o sé extraiga del mismo, podrán ser destinadas a alguno de los regímenes aduaneros siguientes:

**A. Definitivos.**

I. De importación.

II. De exportación.

**B. Temporales.**

I. De importación.

a) Para retornar al extranjero en el mismo estado.

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

II. De exportación.

a) Para retornar al país en el mismo estado.

b) Para elaboración, transformación o reparación.

c) Depósito Fiscal.

d) Tránsito de Mercancías.

I Interno.

II. Internacional.<sup>12</sup>

El Artículo 96 de la Ley Aduanera específica que se entiende por importación definitiva.

Artículo 96: Se entiende por régimen de exportación definitiva la entrada de mercancías de procedencia extranjera para permanecer en territorio nacional por tiempo ilimitado.

---

<sup>12</sup> LEYVA GARCÍA, EUGENIO JAIME, Importaciones y Exportaciones, tratamiento jurídico, ISEF, México 2004, página 217.

Los regímenes definitivos se sujetarán al pago del impuesto general de importación o exportación denominado también impuesto al comercio exterior y en su caso cuotas compensatorias, así como el cumplimiento de las demás obligaciones en materia de restricciones y de las formalidades para su despacho.

### **De Importación.**

Se entiende por régimen de importación definitiva cuando las mercancías de procedencia extranjera entran para permanecer en el territorio nacional por tiempo ilimitado.

Por lo anterior las mercancías que se introduzcan o extraigan del país están sujetas al pago de los impuestos al comercio exterior y, en su caso al pago de las cuotas compensatorias y de las regulaciones y restricciones no arancelarias, así como las formalidades para su despacho.

En el pedimento aduanal se consigna el régimen aduanero que se solicita para las mercancías.<sup>13</sup>

### **De Exportación.**

La definición de este régimen se describe en el Artículo 102 de La Ley Aduanera y que a la letra dice, “el régimen de exportación definitiva consiste en la salida de mercancías del territorio nacional para permanecer en el extranjero por tiempo ilimitado.

No se pagarán los impuestos al comercio exterior ni las cuotas compensatorias.

---

<sup>13</sup> LEYVA, *Ibíd*em, página 218

En el caso de importación definitiva podrán ser retornadas las mercancías al extranjero antes de tres meses, para ser sustituidas por otras de la misma especie antes de tres meses. Sin pagar los aranceles aduaneros, en caso que no se sustituyan tendrán derecho a la recuperación de los impuestos de importación pagados.

Así mismo para la importación (retorno a territorio nacional) de las mercancías que fueron exportadas definitivamente sin el pago del Impuesto General de Importación (IGI), siempre que este retorno se realice dentro de los doce meses siguientes a la exportación definitiva, este supuesto está condicionado a que en el extranjero dichas mercancías no hayan sido modificadas o reparadas.<sup>14</sup>

### **Temporales.**

Se entiende por régimen de importación temporal, la entrada al país de mercancías para permanecer en él por tiempo ilimitado y con una finalidad específica, siempre que retornar al extranjero en el mismo estado estas mercancías podrán sufrir transformación o retornar en el mismo estado por lo que es necesario verificar cuales son las condiciones para cada uno de los regímenes aduaneros.

### **De Importación.**

Las importaciones que se realicen de acuerdo con el régimen temporal no pagarán impuestos al comercio exterior ni las cuotas compensatorias. No obstante deberán cumplir las demás obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias y con las formalidades para su despacho.

---

<sup>14</sup> LEYVA, *Ibíd*em, página 218

Así también no podrán transferir o enajenar el uso de las mismas, por lo que deberán estar en resguardo del importador, salvo en el caso que la Ley Aduanera establezca las excepciones.

Las importaciones estarán sujetas a los plazos establecidos para su retorno, en caso que no retornen en los términos y plazos establecidos para cada supuesto, se entenderá que las mismas se encuentran ilegalmente en el país, por haber concluido el régimen de importación temporal al que fueron destinadas.

Cabe mencionar y es de gran importancia que el incumplimiento del régimen aduanero al no retornar la mercancía, Ley Aduanera en su artículo 182, contiene los supuestos. Y el 183 contiene las sanciones y más aun los artículos 103, 104 y 105 del Código Fiscal de la Federación (CFF).

#### **Para Retornar en el Mismo Estado.**

El régimen de exportación temporal para retornar al País en el mismo estado se realiza cuando la salida de las mercancías nacionales o nacionalizadas se destinaron a permanecer en el extranjero por tiempo limitado y con una finalidad específica siempre y cuando regresen del extranjero.

a) Para retornar al país en el mismo estado.

1. Remolques y semi-remolques hasta por tres meses.
2. Envase de mercancías, muestras y muestrarios, enseres, utilería y, en general, equipo necesario para filmación que realice la industria cinematográfica hasta por seis meses.
3. Las que destinen a exposiciones, convenciones congresos internacionales o eventos culturales o deportivos hasta por un año.
4. Los que realicen los residentes en México sin establecimiento fijo en el extranjero hasta por seis meses.

5. Los plazos mencionados podrán prorrogarse por un tiempo igual a concedido inicialmente, siempre que se presente solicitud previo su vencimiento.

Las exportaciones temporales de mercancías nacionales o nacionalizadas no pagarán los impuestos al comercio exterior, pero deberán cumplir las obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias y formalidades para el despacho de las mercancías destinadas a este régimen.

Cuando las mercancías exportadas temporalmente no retornen al territorio nacional dentro del plazo concedido, se considerará que la exportación se convierte en definitiva a partir de la fecha en que se venza el plazo y deberá pagarse el impuesto general de importación actualizado desde que se efectuó la exportación temporal y hasta que el mismo se pague.<sup>15</sup>

#### **Para Elaboración, Transformación, Reparación en Programas de Maquila o de Exportación.**

Importación temporal para elaboración transformación o reparación en programas de maquila o de exportación; las maquiladoras y las empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía, podrán realizar la importación temporal de mercancías para retornar al extranjero después de haberse destinado a un proceso de elaboración, transformación o reparación.

Este régimen aduanero solo estará permitido a personas morales que tributen en el título II (de las personas morales) de la LISR y les sea autorizado por parte de la Secretaría de Economía.

---

<sup>15</sup> LEYVA, *Ibíd*em, página 224.

**De exportación.**

Se entiende por régimen de exportación temporal la salida de mercancía de territorio nacional para permanecer por tiempo limitado en el extranjero y retornar a territorio nacional.

**Para Retornar al País en el Mismo Estado.**

El artículo 115 de la Ley Aduanera explica de forma clara éste régimen.

Artículo 115: se entiende por régimen de exportación temporal para retornar al país en el mismo estado, la salida de mercancías nacionales o nacionalizadas para permanecer en el extranjero por tiempo limitado y con una finalidad específica, siempre que retornen del extranjero sin modificación alguna.

**Para Elaboración, Transformación o Reparación.**

Este régimen permite la salida de mercancías al extranjero para someterse a un proceso de transformación, elaboración o reparación hasta por dos años en caso que ese plazo no sea suficiente, podrá solicitarse una ampliación del plazo; sin embargo, será necesario solicitarla previo a que el plazo inicial venza.

Si en el extranjero se le incorporan materias primas o mercancías extranjeras se pagará el Impuesto General de Importación (IGI) por las mismas, y por el precio de los servicios prestados en el extranjero para su transformación, elaboración o reparación, de conformidad con la clasificación arancelaria de la mercancía retornada.

Para el régimen de exportación temporal, sea para transformación, o para retorno en el mismo estado, deberá verificarse si las mercancías fueron sometidas a alguna operación o proceso que haya destruido sus características esenciales o la conviertan en un bien nuevo o comercialmente diferente; es decir, que dicha operación o proceso amplíe, modifique, o especifique la finalidad o el uso inicial de las mercancías, o se modifique cualquiera de los siguientes elementos:

- Designación comercial, común o técnica de dichas mercancías.
- Grado de procesamiento.
- Composición característica y naturaleza.
- Clasificación arancelaria, cuando sea diferente de las mercancías exportadas temporalmente.<sup>16</sup>

### **Depósito Fiscal.**

Régimen de depósito fiscal: El régimen aduanero de depósito fiscal consiste en el almacenamiento de mercancías de procedencia extranjera o nacional en Almacenes Generales de Depósito que presten este servicio en los términos de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y, además, sean autorizados para ellos por las autoridades aduaneras.

El régimen de depósito fiscal consiste en el almacenamiento de mercancías de procedencia extranjera o nacional (para el caso de exportación), en Almacenes Generales de Depósito.

Para destinar las mercancías a depósito fiscal es necesario cumplir las regulaciones y restricciones no arancelarias, así como acompañar al pedimento la “carta cupo”, esa carta es expedida por el almacén que recibirá las

---

<sup>16</sup> LEYVA, *Ibíd*em, página 225

mercancías y que acredita que tiene el espacio suficiente para almacenarlas y asume la responsabilidad de los impuestos de importación al momento de recibir las mercancías que se encuentran en depósito fiscal, siempre que no se modifique o altere su naturaleza o las bases gravables para fines aduaneros podrán ser motivo de actos de conservación, exhibición, empaquetado, demostración y toma de muestras.

Las mercancías podrán retirarse total o parcialmente, pagando previamente los impuestos al comercio exterior actualizado con los índices nacionales de precios al consumidor desde que las mercancías se destinaron a este régimen y hasta que se efectuó su retiro, de conformidad con el mecanismo establecido en el artículo 17 A del Código Fiscal de la Federación CFF, o bien, conforme con la variación cambiaria; Que hubiere tenido el peso frente a al dólar estadounidense de conformidad con el artículo 120 de la Ley Aduanera.<sup>17</sup>

### **Tránsito de Mercancías.**

El tratadista Reyes Díaz-Leal nos explica que en la mayoría de los países se permite que las mercancías sin haber sido despachadas propiamente, puedan transitar por el territorio nacional, esto constituye para los términos de la ley aduanera régimen aduanero conocido con el nombre de Tránsito de Mercancías.<sup>18</sup>

El régimen de tránsito consiste en el traslado de mercancías con control fiscal de una aduana a otra, este tránsito puede ser interno o internacional

---

<sup>17</sup> LEYVA, *Ibidem*, página 228

<sup>18</sup> REYES DÍAZ-LEAL, Eduardo. El Agente Aduanal. Editorial Universidad en Asuntos Internacionales, México, 2000, pagina 27.

dichos tránsitos se promoverán por conducto del agente o apoderado aduanal. Con las formalidades para su despacho que se mencionan más adelante.

### **Tránsito Interno.**

El régimen de tránsito interno podrá promoverse en los siguientes casos: Primero cuando la aduana de entrada envíe las mercancías de procedencia extranjera a la aduana que se encargará de su despacho para la importación. Son los casos de las aduanas internas, que aunque la internación de las mercancías al País se realice por una frontera, por conveniencia del importador (por haber menos despachos o por tener apoderado aduanal), decide tramitar el despacho aduanero y pagar las contribuciones de las mercancías en una aduana interior.

Cuando la aduana de despacho envíe las mercancías nacionales a la aduana de salida para su exportación. Es el caso del punto exterior, no obstante que se haya despachado las mercancías para su exportación, es necesario que las mercancías crucen la línea divisoria internacional para que se consideren exportadas, por lo que se envía la mercancía a la aduana de salida para su exportación se perfeccione (en el caso de aduanas internas).

Para efectuar el tránsito interno a la exportación es necesario tramitar un pedimento por conducto del agente o apoderado aduanal, pagar las contribuciones correspondientes y cumplir las obligaciones y restricciones no arancelarias en la aduana de despacho (generalmente la interior).

Para el caso de tránsito de importación deberá cumplirse lo siguiente:

1. Formular el pedimento de tránsito interno;

2. Determinar provisionalmente las contribuciones, aplicando la tasa máxima señalada en la tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación y Exportación (LIGIE), la del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y, en su caso, del Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS), así como las cuotas compensatorias que correspondan.
3. Anexar al pedimento, la documentación que acredite el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, y pagar las contribuciones actualizadas desde la entrada de las mercancías al País y hasta que se efectuó su pago, de activar el mecanismo de selección aleatoria en la aduana de despacho.<sup>19</sup>

### **Tránsito Internacional.**

Se considera tránsito internacional de mercancías en cualquiera de los siguientes supuestos:

· Que la aduana de entrada envíe a la de salida, las mercancías de procedencia extranjeras que lleguen a territorio nacional con destino al extranjero.

Que las mercancías nacionales o nacionalizadas se trasladen por territorio extranjero para reingreso a territorio nacional.

Para tramitar el régimen de tránsito internacional es necesario formular un pedimento por conducto de agente o apoderado aduanal, determinar provisionalmente los impuestos al comercio exterior, cuotas compensatorias y demás contribuciones que causen con motivo de la importación, a las tasas más altas.

Al igual que el tránsito interno de las mercancías deben cumplirse los plazos máximos para su traslado, de lo contrario, se considera definitiva la determinación provisional de contribuciones, para lo cual podrán presentar

---

<sup>19</sup> TREJO VARGAS, Pedro, El sistema Aduanero de México. Página 279

aviso a la autoridad aduanera para exponer las causas que originaron no haber arribado en el plazo establecido. En el caso de que así sea.<sup>20</sup>

### **Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado.**

El régimen aduanero de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado consiste en la introducción de mercancías extranjeras o nacionales a dichos recintos para su elaboración transformación o reparación, para ser retornadas al extranjero o para ser exportadas, por ningún motivo podrán retirarse del recinto fiscalizado si no es con ese fin.

El régimen de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado consiste en la introducción de mercancías extranjeras o nacionales a dichos recintos para su elaboración, reparación o transformación o reparación para ser retornadas al extranjero. No se permite el retiro de mercancías de los recintos fiscalizados si no es para su retorno al extranjero.

### **Recinto Fiscalizado Estratégico.**

Es la introducción por tiempo limitado de mercancías extranjeras, nacionales o nacionalizadas, a los recintos fiscalizados estratégicos, para ser objeto de manejo, almacenaje, custodia, exhibición, venta, distribución, elaboración, transformación o reparación y está sujeta a lo siguiente:

- No pagarán los impuestos al comercio exterior ni las cuotas compensatorias, salvo tratándose de mercancías extranjeras, en los casos previstos en el artículo 63-A de la Ley Aduanera.
- No estarán sujetas al cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias u normas oficiales mexicanas, excepto las expedidas en

---

<sup>20</sup> *Ibidem*. Página 281

materia de sanidad animal y vegetal, salud pública, medio ambiente y seguridad nacional.

- Las mermas resultantes de los procesos de elaboración, transformación o reparación no causarán contribución alguna ni cuotas compensatorias.
- Los desperdicios no retornados no causarán contribuciones, siempre que se demuestre que han sido destruidos cumpliendo con las disposiciones de control que para tales efectos establezca el SAT mediante reglas, determinando las contribuciones y cuotas compensatorias que correspondan.

Para destinar las mercancías al régimen de recinto fiscalizado estratégico, se deberá tramitar el pedimento respectivo o efectuar el registro a través de medios electrónicos que señale el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas, determinando las contribuciones y cuotas compensatorias que correspondan.

A partir de la fecha en que las mercancías nacionales o nacionalizadas queden bajo este régimen, se entenderán exportadas definitivamente.<sup>21</sup>

### **2.3. Documentación para el despacho.**

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 secretaria. En los casos de las mercancías sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias cuyo cumplimiento se demuestre a través de medios electrónicos el pedimento deberá incluir la firma electrónica que demuestre el descargo total o parcial de esas regulaciones o restricciones. Dicho pedimento se deberá acompañar de:

---

<sup>21</sup> Op cit. Página 283

**I. En importación:**

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

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

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

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

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

F) El certificado de peso o volumen expedido por la empresa certificadora autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas, tratándose del despacho de mercancías a granel en aduanas de tráfico marítimo, en los casos que establezca el reglamento.

G) La información que permita la identificación, análisis y control que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas.

En el caso de mercancías susceptibles de ser identificadas individualmente, deberán indicarse los números de serie, parte, marca, modelo o, en su defecto, las especificaciones técnicas o comerciales necesarias para identificar las mercancías y distinguirlas de otras similares, cuando dichos datos existan, así como la información a que se refiere el inciso G). Esta información podrá consignarse en el pedimento, en la factura, en el documento de embarque o en relación anexa que señale el número de pedimento correspondiente, firmada por el importador, agente o apoderado aduanal. No obstante lo anterior, las maquiladoras o las empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía, no estarán obligadas a identificar las mercancías cuando realicen importaciones temporales, siempre que los productos importados sean componentes, insumos y artículos semiterminados, previstos en el programa que corresponda, cuando estas empresas opten por cambiar al régimen de importación definitiva deberán cumplir con la obligación de citar los números de serie de las mercancías que hubieren importado temporalmente. Tratándose de reexpediciones se estará a lo dispuesto en el artículo 39 de esta Ley.

II. En exportación:

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

B) Los documentos que comprueben el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación que se hubieran expedido de acuerdo con la Ley de Comercio Exterior, siempre que las mismas se publiquen en el Diario Oficial de la Federación y se identifiquen en términos de la fracción

arancelaria y de la nomenclatura que les corresponda conforme a la tarifa de la Ley del Impuesto General de Exportación.

En el caso de exportación de mercancías que hubieran sido importadas en los términos del artículo 86 de esta Ley así como de las mercancías que hubieran sido importadas temporalmente y que retornen en el mismo estado susceptibles de ser identificadas individualmente deberán indicarse los números de serie, parte, marca, modelo o en su defecto, las especificaciones técnicas o comerciales necesarias para identificar las mercancías y distinguirlas de otras similares cuando dichos datos existan. Esta información podrá consignarse en el pedimento en la factura o en relación anexa que señale el número de pedimento correspondiente firmada por el exportador agente o apoderado aduanal.

Para los efectos de las fracciones I y II de este artículo, el Servicio de Administración Tributaria podrá requerir que al pedimento o factura, tratándose de pedimentos consolidados, se acompañe la documentación aduanera que se requiera de conformidad con los acuerdos internacionales suscritos por México. No se exigirá la presentación de facturas comerciales en las importaciones y exportaciones efectuadas por embajadas, consulados o miembros del personal diplomático y consular extranjero las relativas a energía eléctrica, las de petróleo crudo, gas natural y sus derivados cuando se hagan por tubería o cables, así como cuando se trate de menajes de casa.

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

Para los efectos de este artículo, los documentos que deben presentarse junto con las mercancías para su despacho, para acreditar el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias, Normas Oficiales Mexicanas y de

las demás obligaciones establecidas en esta Ley para cada régimen aduanero, el Servicio de Administración Tributaria, mediante reglas de carácter general, podrá señalar las obligaciones que pueden ser cumplidas en forma electrónica o mediante su envío en forma digital.

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

En este artículo en su primer párrafo; establece que el pedimento tiene una forma oficial en la cual el agente aduanal o el apoderado aduanero, descargarán las características de la mercancía. En algunas ocasiones no se cubrirán todos los espacios del formato solo los necesarios según la mercancía y será firmado con la firma electrónica, también se anexará al pedimento guía aérea en tráfico aéreo, o conocimiento de embarque, factura comercial y carta dirigida protestada al C. Administrador de la aduana donde se declara alguna preferencia arancelaria.

Las reglas para el llenado del pedimento lo encontramos en el anexo 22 de las reglas de comercio exterior.

## **2.4. Procedimiento del despacho aduanero.**

### **Actos previos**

Si bien, en la práctica el despacho de las mercancías se inicia aun antes de que arriben o salgan las mercancías del territorio nacional, esto se debe a que el interesado debe de cumplir una serie de actos previos que guardan relación directa con el cumplimiento de requisitos y formalidades que deben satisfacerse, para que pueda iniciarse materialmente en la aduana el despacho.

Estos actos se desprenden claramente de la legislación aduanera y pueden consistir en: la inscripción en el Padrón de Importadores y, en su caso, en el Padrón de Sectores Específicos; Entregar al Agente Aduanal la carta de encomienda, realizar el pago de las contribuciones respectivas ante los bancos autorizados o vía electrónica; la determinación del régimen a que se someterán las mercancías; realizar las gestiones para el cumplimiento de regulaciones no arancelarias, etc.

Sin embargo, existen actos previos derivados ya que son consecuencia de los primeros y que también se infieren indirectamente de la legislación aduanera, por ejemplo: de la obligación de utilizar el formato de pedimento autorizado, se desprende de la obligación de llenar el mismo y validarlo en el SAAI.

Se considera que el arribo de las mercancías a territorio nacional y en consecuencia a la aduana, es el preámbulo del despacho aduanero, ya que marca el momento en el cual nacen las obligaciones a las que se encuentran sujetas las mercancías objeto del tráfico internacional, tales: las cuotas, bases gravables, tipos de cambio de moneda, cuotas compensatorias, demás regulaciones y restricciones no arancelarias, pudiendo quedar las mercancías en depósito ante la aduana, para lo cual ingresan a alguno de los recintos fiscales o fiscalizados destinados a este objeto, bajo control de la autoridad aduanera en espera de que la propia autoridad y los interesados, practiquen actos propios para cumplir el despacho. Si no es factible el depósito ante la aduana, por tratarse de una aduana fronteriza no autoriza para éste efecto, el reconocimiento previo de las mercancías se deberá realizar antes de que los bienes arriben a territorio nacional.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> TREJO, Op cit. Página 176.

## **2.5. Mecanismo de selección automatizado.**

El Sistema Automatizado Aleatorio Integral (SAAI), a partir del año dos mil uno es un proceso de carácter público el cual debe llevarse a cabo mediante el empleo de un sistema electrónico conocido como SAAI el cual permite que las empresas importen, exporten introduzcan o extraigan dentro del territorio nacional en un tiempo razonable el conjunto de mercancías para su fácil internación.

El Sistema Automatizado Aleatorio Integral (SAAI), representa la más eficiente revisión con la plataforma tecnológica del órgano desconcentrado SAT cuya clave confidencial y uso de los diversos medios electrónicos resulta obligatorio para el usuario.

A partir del 2000 la aduana de México lleva una constante modernización en la implementación de la plataforma tecnológica (rayos gama, rayos X, monitoreo, sistema de telecomunicación, medios electrónicos) que permiten que el sistema de operación aduanera sea más eficiente, eficaz y dinámico y no se tarde días como anteriormente lo hacía el RAM (Resguardo Aduanal Mexicano).

Cabe señalar, que el semáforo fiscal constituye en gran medida un procedimiento de confianza, certidumbre y seguridad al pasajero al manifestar en su propia tarjeta que no tiene nada que declarar y que puede pasar de manera franca.

Por otra parte en el despacho de las mercancías que se lleva a cabo en el desaduanamiento-aforo, que no es otra cosa que vaciar el contenedor para poder describir la necesidad de satisfactores que se acomoda y se almacena en un stock.

El manejo para usar la carga y descarga, guardia y custodia de las mercancías se verifica con la más alta tecnología mediante el uso de rayos x y gama para supervisar el contenido de los contenedores sin necesidad de abrirlos por conducto de estos nuevos avances tecnológicos.

Actualmente, el sistema de transporte terrestre (tráiler) así como los TEUS o contenedores en el tráfico marítimo de igual manera en los embarques de aeronaves única y exclusivamente se revisa el 10% de la mercancía que ingresa al estado nacional, el otro 90% queda a disposición de los gobernados en no introducir mercancía prohibida o bien el de no efectuar conductas que incidan en una actividad sospechosa por cometer prácticas indebidas y otro tipo de delitos.

Luego entonces la presencia en alguna de las 49 aduanas de las autoridades aduaneras es para tratar de desempeñar un manejo más idóneo a las distintas mercancías de importación y exportación evitando en lo posible la figura de la corrupción que siempre tiene una conducta constante en este punto.

La Aduana México mediante el Sistema Automatizado Aduanero Integral 3M tiene como premisa el que el servicio aduanero sea más eficiente, dinámico, reducción de costo pero sobre todo que los avances tecnológicos sean usados por los servidores públicos para alcanzar mejores niveles competitivos en el comercio internacional adaptando los instrumentos (la innovación tecnológica, sistemas de comunicación satelital, audio y video) para tener el control desde una base de datos-matriz que supervisen las 49 aduanas, puntos fronterizos, el cruce de personas mediante la internación legal en los más de 120 puertos distribuidos en el territorio nacional.

La plataforma tecnológica del SAAI 3M para el mejor servicio de administración, recaudación y distribución de las contribuciones en materia fiscal y aduanera es de conocimiento público.

El SAAI permite el uso de la logística en el servicio aduanero mediante la innovación tecnológica y el empleo de la automatización (robots, máquinas) para alcanzar mejores niveles de eficiencia del comercio de bienes y servicios.

## **2.6. Reconocimiento aduanero.**

Reconocimiento Aduanero: o aforo de mercancías una vez que se elaboró el pedimento y se cubrió el monto determinado al contribuyente y presentados ante la aduana y activado el (SAAI 3M) el verificador procederá a la revisión y si encuentra irregularidades emitirá su dictamen.

La expresión aforo significa revisar fiscalizar y que recientemente se refiere a la tasación o determinación respecto del monto de las mercancías fijar el precio *ad Valorem* de los bienes o mercancías que se presenten ante la aduana correspondiente.

De acuerdo con el texto del Doctor Pedro Trejo Vargas “El reconocimiento Aduanero de mercancías en el sistema Aduanero Mexicano es el acto a través del cual la aduana practica el examen físico y documental de las mercancías y el pago de los tributos correspondientes, pudiendo realizar la toma de muestras para allegarse de elementos objetivos que ayuden a confirmar la veracidad de lo declarado por la propia autoridad aduanera.”<sup>23</sup>

En la Ley de la materia específica en su Artículo 44, dice lo siguiente: el reconocimiento aduanero consiste en el examen de las mercancías de importación o de exportación así como de sus muestras, para allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado, respecto de los siguientes conceptos:

---

<sup>23</sup> TREJO VARGAS, PEDRO, El sistema aduanero de México, SHCP, México, 2003. página 183.

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.

El reconocimiento es realizado por un “reconocedor” o “verificador”, el cual dispone de acuerdo con el Manual de Operación Aduanera (MOA) de tres horas para elaborar su dictamen; salvo que existan circunstancias especiales justificadas en los cuales el examen de las mercancías y sus documentos anexos podrá dilatar hasta una semana, mientras se realiza la investigación correspondiente por las autoridades, como en el caso de que se sospeche de subvaluación de las mercancías, presentación de documentación falsa, exista un domicilio falso e inexistente o bien en el caso de cualquier indicio de contrabando técnico o documentado.

## **2.7. PAMA.**

El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera en adelante (PAMA), es un conjunto de actos jurídicos previstos en la Ley Aduanera, que se encuentran unidos entre sí, mediante los cuales se trata de investigar si una mercancía se encuentra legal o ilegal en el País, para lo cual se concede a los particulares el derecho de audiencia para que manifieste y haga valer lo que a su derecho convenga.

Según la definición transcrita de la tratadista Francisca Moyotl, “El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera es el conjunto de actuaciones y trámites que en forma coordinada uniforme y sistemática que

realizan las autoridades aduaneras con el fin de asegurar el interés fiscal o un crédito fiscal y el cumplimiento de la legislación aduanera.”<sup>24</sup>

El inicio del PAMA procede cuando se da alguno de los supuestos señalados en el artículo 151 de la Ley Aduanera. Los supuestos de embargo podrán determinarse en el reconocimiento aduanera, en el segundo reconocimiento, la verificación de mercancías en transporte, en una visita domiciliaria, auditoría o en el ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras, caso en el cual procederán a embargar precautoriamente las mercancías y los medios en que se transporten, cumpliéndose para tal efecto las formalidades de la Ley.

### **Contenido del acta de inicio.**

El acta de inicio del PAMA, además de lo señalado por el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, deberá contener:

- a) La identificación de la autoridad que practica la diligencia.
- b) Los hechos y circunstancias que motivan el inicio del procedimiento.
- c) La descripción, naturaleza y demás características de las mercancías.
- d) La toma de muestra de las mercancías.
- e) En su caso, otros elementos probatorios necesarios para dictar resolución correspondiente.

Adicionalmente, la autoridad aduanera requerirá 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 domicilio fuera de la circunscripción, apercibiéndolo de

---

<sup>24</sup> MOYOTL HERNANDEZ, FRANCISCA, Embargo precautorio en materia aduanera, estudio práctico de sus consecuencias jurídicas y los medios de defensa, Editorial ISEF, México, 2005, página167.

que, de no hacerlo o de señalar uno que no le corresponda a él o a su representante, las notificaciones que fueren personales se efectuarán por estrados. Si los testigos no son designados o los designados no aceptan fungir como tales, quien practique la diligencia los designara.

Aquí cabe hacer mención que si los testigos no firman el acta por que se negaron a ello, o si el interesado no señala domicilio para oír y recibir notificaciones, dichas circunstancias siempre que se asienten en el acta, no invalidan la misma, pues la ley es omisa al respecto.

De igual forma, deberá señalar que el interesado dispone de un plazo de 10 días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel que surta sus efectos la notificación, a fin de ofrecer pruebas y formular los alegatos que a su derecho convenga. Por otra parte, si el acta de inicio del PAMA se notifica a un tenedor o poseedor, por ejemplo, el conductor del medio de transporte de las mercancías es altamente recomendable que se apersona el propietario de la mercancía (por tener este un mejor derecho), la autoridad aduanera le deberá notificar el acta de inicio del PAMA a efecto de garantizar su derecho de audiencia, siempre y cuando no se haya emitido resolución definitiva del PAMA.

### **Sustanciación del PAMA.**

#### **Pruebas y alegatos.**

Una vez notificado al interesado el acta de inicio del PAMA, este deberá ofrecer por escrito, las pruebas y alegatos que a su derecho convenga, ante la autoridad aduanera que hubiera levantado dicha acta, dentro de los 10 días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación del acta.

#### **Efectos de las pruebas.**

Cuando el interesado presente pruebas documentales que:

- a) Acrediten la legal estancia o tenencia de las mercancías en el País.

- b) Desvirtúen los supuestos por los cuales fueron objeto de embargo precautorio y;
- c) Acrediten que el valor declarado fue determinado correctamente, dictara de inmediato resolución, sin que en estos, se impongan sanciones ni se esté obligado al pago de gastos de ejecución; de existir mercancías embargadas se ordenará su devolución.

De esta manera al ser el PAMA un procedimiento aduanero de carácter administrativo, en la práctica se observa que las pruebas aportadas en el mismo generalmente se presentan con el fin de:

- a) Desvirtuar los supuestos por los cuales fueron objeto de embargo precautorio, las mercancías o medios de transporte.
- b) Desvirtuar los supuestos de infracciones administrativas previstas en la Ley Aduanera.
- c) Acreditar la legal estancia o tenencia de las mercancías de comercio exterior en el País.
- d) Acreditar el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias.
- e) Acreditar que el valor en aduana fue declarado correctamente.
- f) Acreditar que no se cometieron infracciones administrativas en la Ley Aduanera.<sup>25</sup>

## **2.8. PAMITA**

El artículo 152 de la ley ordena lo siguiente al respecto:

---

<sup>25</sup>. LEYVA GARCÍA, EUGENIO JAIME, Importaciones y Exportaciones, tratamiento jurídico, ISEF, México, página 273.

**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

...”

... 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.

...Las autoridades aduaneras emitirán resolución en un plazo que no excederá de cuatro meses, contados a partir del día siguiente a aquel 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.

...”

Como se observa en el contenido del artículo transcrito, se contempla un procedimiento administrativo en materia aduanera establecido para que la autoridad pueda determinar tres tipos de consecuencias jurídicas: contribuciones omitidas, cuotas Compensatorias y/o sanciones.

El procedimiento que establece el citado artículo 152 de la Ley Aduanera se desdobra en las siguientes tres etapas:

La primera se inicia con el ejercicio de algunas de las Facultades de la autoridad aduanera: Reconocimiento Aduanero, Verificación de Mercancías en

transporte, revisión de documentos durante el despacho o ejercicio de facultades de comprobación.

Esta etapa puede terminar -pero no necesariamente- con el levantamiento de un escrito, o acta circunstanciada en la que se señalen los hechos que actualizan la Irregularidad verificada por la autoridad aduanera.

La segunda etapa, se inicia cuando se le otorga al interesado diez días para ofrecer pruebas y formular alegatos contra la imputación que se le realiza en el acta de inicio del procedimiento.

Finalmente, la tercera etapa consisten cuando, 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 una resolución sobre el asunto.

De la transcripción del artículo en comento, se obtiene que el mismo tiene aplicación cuando proceda determinación de contribuciones omitidas, cuotas compensatorias y, en su caso, la Imposición de sanciones, en aquellos casos no procede el embargo de mercancías por no ubicarse en los supuestos del numeral 151 de la ley aduanera y, por ello, tampoco se substanciará el procedimiento previsto en el artículo 150 del mismo ordenamiento legal.

Del cuarto párrafo del artículo 152 de la Ley Aduanera, se advierte que la autoridad aduanera está obligada a dar 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.

En el argot aduanero se conoce como *PAMITA* a todo procedimiento que se derive del artículo 152 de la Ley Aduanera, ya que la mayor parte de las ocasiones, la mercancía ya no está físicamente en la Aduana y por ello no es posible girar orden de embargo contra las mercancías en comento, debido a

esto, tampoco es posible la substanciación de un PAMA, sin embargo quedan salvas las facultades de comprobación de la Autoridad Aduanera.

## CAPÍTULO III PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO EXTERIOR

### Concepto.

Las prácticas desleales en el comercio internacional se dan cuando las importaciones de mercancías se llevan a cabo bajo el sistema de discriminación de precios, o bien que hayan sido objeto, en su país de origen o procedencia de subsidios o subvenciones.

Por esto la mercancía importada se encuentra en ventaja con la mercancía nacional, ya que causan daño a la producción nacional o bien amenazan con causarlo. De acuerdo con Luis Malpica “Las prácticas desleales de comercio internacional son las mercancía idénticas de importación o similares a las de producción nacional en condiciones de dumping o subvenciones, y que estas causan o amenazan con causar daño a la producción nacional”<sup>26</sup>, es en este punto donde cabe mencionar que la persona física o moral que cometa una práctica desleal está obligada a pagar una cuota compensatoria.

### 3.1. Dumping.

El dumping es la práctica desleal más común en el comercio internacional, este término se refiere a la “inundación en el mercado con artículos de precios rebajados especialmente, para suprimir la competencia”. De acuerdo al tratadista Arturo de Jesús Urbina Nandayapa el dumping es “una práctica que realizan las empresas privadas y que opera cuando se vende un producto en un mercado extranjero a un precio más bajo que el establecido en el mercado del país que lo fabrica”<sup>27</sup>, a lo que se le conoce como precio ex work

---

<sup>26</sup> MALPICA DE LA MADRID, LUIS. El sistema mexicano contra prácticas desleales de comercio internacional y el Tratado de libre Comercio de América del Norte, Editorial Porrúa, UNAM, México, 1998.

<sup>27</sup> URBINA NANDAYAPA, ARTURO DE JESÚS. Medios de defensa aduanera y de Comercio Exterior. Editorial SICCO México, 1999, p.9

fuera de la fábrica y se deben de reunir tres elementos como: discriminación de precios, daño o amenaza de daño y relación causal. La relación causal consiste en “comprobar en la investigación administrativa que el daño o la amenaza de daño a la producción nacional es consecuencia directa de importaciones por dumping o subvención”.

En relación al artículo VI del GATT (*General Agreements on Tariffs and Trade*), el dumping se da “cuando los productos de un País son introducidos comercialmente en otro País con menor valor normal del que tienen los productos, esto es condenado si causa o amenaza causar daño a la industria nacional”<sup>28</sup>, es por esto que muchos países han adoptado diversas medidas antidumping.

Para determinar la existencia del dumping se realiza una comparación entre el valor normal del producto y el precio de exportación (valor normal – precio de exportación).

Dentro de un país los bienes no tienen normalmente un solo precio ni en el mercado interno ni en los mercados internacionales debido a diversos factores como la elasticidad de demanda en los mercados, los cambios en la estructura de la demanda, la expansión o por condiciones de competencia distinta pero se compara la mercancía importada con una mercancía idéntica o similar para determinar si su precio es relativamente más bajo.

Por ello el dumping puede definirse como aquella práctica de comercio desleal en la cual se vende un producto en el extranjero a precios inferiores a los del mercado nacional. A la persona que hace dumping se le conoce como *dumper*. Para que el dumping sea condenable debe causar o amenazar causar

---

<sup>28</sup> Disponible en: [http://www.cndp.cl/interior\\_articulovi\\_gatt.asp](http://www.cndp.cl/interior_articulovi_gatt.asp). 29 de enero de 2013

un daño relevante a una rama de la producción nacional existente o retrasar en forma importante la creación de una rama de producción nacional.

El dumping es, en general, una situación de discriminación internacional de precios: el precio de un producto, cuando se vende en el país importador, es inferior al precio a que se vende ese producto en el mercado del país exportador. Así pues, en el más sencillo de los casos, el dumping se determina simplemente comparando los precios en dos mercados. Ahora bien, en raras ocasiones es tan simple la situación, si es que lo es alguna vez, y en la mayoría de los casos es necesario emprender una serie de análisis complejos para determinar el precio apropiado en el mercado del país exportador (al que se llama "valor normal") y el precio apropiado en el mercado del país importador (al que se llama "precio de exportación") con el fin de poder realizar una comparación adecuada.

Por tanto el margen de dumping se define como: La diferencia entre el valor normal de una mercancía y su precio de exportación.

Para que la discriminación de precios resulte exitosa los diversos mercados deben estar separados entre sí, debido a que de esta forma los comerciantes no pueden adquirir los productos monopolísticos vendidos en el mercado más barato y posteriormente revenderlos en el mercado más caro. Igualmente los demandantes del mercado más caro no deberían trasladarse al mercado más barato, con el propósito únicamente de obtener un beneficio; el precio menor. En el comercio exterior esta condición se satisface, ya que los mercados tanto nacionales como extranjeros están separados entre sí, geográficamente y por murallas arancelarias así como por otro tipo de obstáculos al comercio.

Generalmente cuando se transfieren bienes del mercado exterior barato al mercado nacional caro, el costo es prohibitivo.

El dumping provoca que una empresa, eficiente o ineficiente, haga quebrar a sus competidores y se apodere del mercado, siempre y cuando se cuente con el recurso financiero (capital) necesario para financiar ventas a precios que contienen pérdidas o falta de ganancia.

Así mismo, el dumping causa daño a las economías domésticas en general, debido a que al darse esta situación se conduce hacia la eliminación injusta en términos de competitividad, de empresas eficientes que promueven el empleo y desarrollo de un determinado país. Es decir, que se reduciría el número de empresas en el mercado y por lo tanto la población empleada afectándose de esta forma la economía doméstica.

### **Clases de dumping / Tipos de Dumping.**

#### **Esporádico.**

Se define como aquel tipo de dumping en el cual el productor (exportador) tiene un exceso de mercancías y se ve en la necesidad de colocarlas en el mercado exterior.

Esta situación se puede dar por una exageración de capacidad, por cambios no adelantados en las condiciones del mercado, o por un inadecuado cálculo en la producción.

En caso de que un productor se encuentre en esta situación tiene tres alternativas, entre las cuales tenemos:

- \_ Mantener el exceso de mercancía hasta que la demanda se incremente.
- \_ Disminuir los precios en el mercado local.
- \_ Colocar este exceso de mercancía en un mercado lejano o de escasa importancia.

El dumping esporádico, solamente representa una molestia para el bienestar de la economía mundial, ya que se da por un tiempo relativamente corto. Para el país importador este dumping no es tan perjudicial, ya que ofrece beneficios para los compradores sin producir daño serio al mercado local.

### **Predatorio / Predador.**

Es clasificado como práctica desleal de competencia y como la forma más dañina de dumping.

Consiste en la venta por parte del exportador de la producción en el mercado externo, logrando una pérdida, pero ganando acceso al mismo y excluyendo así la competencia. Posteriormente aumenta el nuevo precio para obtener ganancias monopólicas. Es decir, el dumper logra una pérdida inicialmente, ya que espera alcanzar una ganancia a largo plazo.

Este tipo de dumping puede tener consecuencias graves sobre el bienestar del país importador al apartar del mercado a los productores locales y castigar a los consumidores con precios mayores. Como mencionamos anteriormente, es la forma más dañina de dumping.

### **Persistente.**

Está basado en políticas maximizadoras de ganancias por un monopolista que se percata de que el mercado doméstico y extranjero están desconectados debido a costos de transporte, barreras, aranceles entre otros. Es decir, está en los extremos, entre el dumping esporádico y el predatorio.

Lamentablemente, en la práctica es muy difícil diferenciar entre los tres tipos de dumping existentes, y es por ello que la política económica está orientada hacia el dumping en general.

En el corto plazo, el dumping (independientemente de tipo) beneficia a los compradores del país importador. Sin embargo, generalmente los países importadores toman represalia contra el dumping, ya sea a través de la imposición de gravámenes antidumping o compensatorios para evitar la diferencia de precios, o amenazan con hacerlo.

La razón primordial que justifica esto, es la enorme presión impuesta por los gobiernos de los países importadores por parte de los productores domésticos, los cuales buscan protección contra la rivalidad extranjera injusta.<sup>29</sup>

### **3.2. Subsidios o subvenciones.**

Otro tipo de práctica desleal son los subsidios o subvenciones. Éstos se dan en menor medida en comparación con el dumping pero generan grandes conflictos sobre todo en el sector agrícola.

Los subsidios son los privilegios que otorga un Gobierno extranjero, sus organismos públicos o mixtos, así como sus entidades, de manera directa o indirecta a los productores, transformadores, comercializadores o exportadores de mercancías, con el objeto de fortalecer inequitativamente su posición competitiva internacional.

La diferencia entre el dumping y los subsidios en cuanto a los sujetos activos, consiste en que el dumping es cometido por una empresa mientras que las subvenciones las establece el Gobierno o un organismo gubernamental. La Secretaría de Economía asegura “que un subsidio o subvención se genera por la contribución financiera de un gobierno o de cualquier organismo público, es decir:

---

<sup>29</sup> Disponible en:

[http://www.derecho.duad.unam.mx/amicuscursiae/descargas/PRAC\\_DESLEALES.pdf](http://www.derecho.duad.unam.mx/amicuscursiae/descargas/PRAC_DESLEALES.pdf) . 12 enero 2013.

- I) Cuando la práctica de un gobierno implique una transferencia directa de fondos, (por ejemplo, donaciones, préstamos y aportaciones de capital, o posibles transferencias directas de fondos o de pasivos (por ejemplo, garantías de préstamos).
  
- II) Cuando se condonen o no se recauden ingresos públicos que en otro caso se percibirían, (por ejemplo, incentivos, tales como bonificaciones fiscales) ;
  
- III) Cuando un Gobierno proporcione bienes o servicios, que no sean de infraestructura general, o compre bienes;
  
- I) Cuando un Gobierno realice pagos a un mecanismo de financiación , o encomiende a una entidad privada una o varias de las funciones descritas en los incisos I) a III) que normalmente incumbirían al Gobierno, o le ordene que las lleve a cabo, y la práctica no difiera , en ningún sentido real, de las prácticas normalmente seguidas por los Gobiernos”

Los subsidios se pueden utilizar para contrarrestar las reducciones negociadas a las barreras comerciales; por lo tanto, las acciones que tienden a combatir el comercio desleal preservan la integridad de los acuerdos comerciales.

### **Medidas de salvaguarda.**

El concepto de medida de salvaguarda se refiere a “los instrumentos de regulación y control que tienen por objeto la restricción y prohibición de importación, exportación, circulación o el simple tránsito de mercancías. La finalidad de las medidas de salvaguarda es la de regular la economía de un

país, la estabilidad de la producción nacional o de la realización de cualquier otro objetivo siempre y cuando sea para beneficio de la nación.

Las medidas de salvaguarda son temporales y la autoridad competente que impone las medidas de salvaguarda es la Secretaría de Economía, cuando ha constatado que las importaciones o exportaciones han aumentado en tal cantidad o condición que se genere.<sup>30</sup>

Las medidas de salvaguarda pueden constituir en aranceles específicos o *ad valorem*, permisos previos, o cupos. Los permisos previos son una de las medidas de regulación arancelaria más utilizadas por todos los países, para regular su comercio exterior y consiste en someter a trámite administrativo anticipado de autorización cualquier operación de comercio exterior de mercancías que una persona desee llevar a cabo.

La utilización de permisos previos se encuentra muy restringida en la legislación comercial internacional, debido a que no se admite esta medida de regulación cuando se tenga solo por objeto impedir el libre acceso de la mercancía al país. El régimen de permisos previos en el caso de prácticas desleales de comercio internacional no debe aplicarse ni tampoco restringir la importación o el tránsito de mercancías que no cumplan con las normas de calidad.

Los aranceles son las cuotas de las tarifas de los impuestos, generales, ya sea por haber realizado una exportación o una importación. Para ello cabe mencionar que existen distintos tipos de aranceles, *ad valorem*, el específico y por último el mixto.

---

<sup>30</sup> LEYVA GARCÍA, Op cit. Página 181.

El arancel *ad valorem* se da en términos porcentuales del valor en aduana de la mercancía, el arancel específico se da en términos monetarios por unidad de medida.

Siendo el arancel mixto una combinación de los anteriores.

Los aranceles son los instrumentos más generalizados e importantes de la política comercial. Éstos tienen diferentes objetivos, una de sus finalidades es de tipo fiscal ya que la autoridad se hace de más recursos o bien funciona como un mecanismo regulador del gasto nacional, consideramos que los aranceles generan equilibrio en la balanza de comercio y en la negociación con otros países.

Mediante los aranceles podemos observar que los intereses privados de las naciones o de los grupos poderosos dentro de las mismas prevalecen sobre soluciones racionales o de los problemas internacionales.

Existen diferentes efectos en la economía de un País al aplicarse los aranceles, uno de estos es el protector ya que los productores nacionales pueden incrementar la producción. Probablemente con los aranceles se da menos consumo debido al incremento de los precios, pero si la producción aumenta en consecuencia los empleos también incrementarían.

### **Amenaza de daño.**

Los conceptos de amenaza y determinación de daño tienen un carácter subjetivo y vago.

No obstante la Ley de Comercio Exterior en el artículo 39 indica que el daño es la pérdida o menoscabo patrimonial o la privación de cualquier ganancia lícita y normal que sufra o pueda sufrir la producción nacional como

resultado de haber cometido cualquier práctica desleal de comercio internacional. Para que se considere la amenaza de daño a la producción nacional, la mercancía debe representar por lo menos el 25%.

A diferencia de la legislación mexicana, la Organización Mundial de Comercio considera que existe una amenaza de daño cuando esta cubre un 50% de la producción nacional.

De acuerdo con el Maestro Jorge Witker “El daño a la producción nacional es la pérdida o la privación de cualquier ganancia lícita y normal que sufran o puedan sufrir los productores nacionales por cualquier práctica desleal.”<sup>31</sup>

Cabe mencionar que el daño a la producción nacional obstaculiza el establecimiento de nuevas industrias o el desarrollo de las existentes.

### **3.3. Contrabando.**

La regulación del contrabando como delito sancionado con pena corporal, está regulado en el Código Fiscal de la Federación vigente. En este caso el Código Fiscal está considerado como una ley especial atento a lo ordenado por el artículo sexto del Código Penal para el Distrito Federal, de, el cual permite que algunas leyes particulares regulen conductas antijurídicas.

Por lo tanto el título IV, capítulo II, del Código Fiscal, tipifica los delitos denominados fiscales.

Penalmente por el delito de contrabando y de robo de mercancías en recintos fiscales o fiscalizados, será necesario que la SHCP previamente

---

<sup>31</sup> WITKER, JORGE et al. , Régimen Jurídico del Comercio Exterior en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2008.

declare que el Fisco Federal ha sufrido o puede sufrir perjuicio bien, formule una declaratoria en los casos de contrabando de mercancías que estén exentas del pago de impuestos pero requieran permiso de autoridad competente o sean mercancías de tráfico prohibido. En el caso del delito equiparable al contrabando, deberá de formular querrela correspondiente, independientemente del Estado en que se encuentre el proceso administrativo en materia aduanera.

Los procesos para estos delitos podrá sobreseerse si así lo solicita la SHCP, siempre y cuando los procesados paguen las contribuciones originadas por los hechos imputados, las sanciones y los recargos o bien garanticen debidamente los créditos fiscales. Esta petición podrá realizarse discrecionalmente hasta antes que el Ministerio Público Federal formule conclusiones.

Para el Código Fiscal comete el delito de contrabando quien introduzca al país o extraiga de él mercancías: omitiendo el pago total o parcial de las contribuciones o cuotas compensatorias que deben cubrirse. Sin permiso de la autoridad competente, cuando sea necesario este requisito. De importación o exportación prohibida. Interne mercancías extranjeras procedentes de las zonas libres al resto del País. Extraiga de los recintos fiscales o fiscalizados sin que hayan sido entregadas legalmente por las autoridades o personas autorizadas para ello.

### **La postura de nuestra legislación en relación al doble procedimiento del ilícito del contrabando.**

La legislación vigente se encuentra dentro de la primera corriente que venimos analizando al establecer que este ilícito puede ser sancionado desde el punto de vista penal y desde el punto de vista administrativo, siguiéndose como consecuencia lógica un procedimiento de carácter penal y un procedimiento de carácter administrativo. Con esta duplicidad de apreciaciones no se hiere ni lesiona a lo preceptuado por el artículo 23 constitucional, en su principio de que

“nadie puede ser juzgado dos veces por un mismo delito ya sea que se le condene o se le absuelva”.

Con el fin de tener una mejor comprensión de la postura de nuestra legislación, a continuación transcribiremos los preceptos legales del Código Fiscal de la Federación que contienen estas ideas.

Artículo 70.- La aplicación de las multas, por infracciones a las disposiciones fiscales, se hará independientemente de que se exija el pago de las contribuciones respectivas y sus demás accesorios, así como de las penas que impongan las autoridades judiciales cuando se incurra en responsabilidad penal.

Artículo 92.- Para proceder penalmente por los delitos fiscales previstos en este Capítulo, será necesario que previamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

En los delitos fiscales en que sea necesaria querrela o declaratoria de perjuicio y el daño o el perjuicio sea cuantificable, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la cuantificación correspondiente en la propia declaratoria o querrela. La citada cuantificación sólo surtirá efectos en el procedimiento penal

Artículo 94.- En los delitos fiscales la autoridad judicial no impondrá sanción pecuniaria; las autoridades administrativas, con arreglo a las leyes fiscales, harán efectivas las contribuciones omitidas, los recargos y las sanciones administrativas correspondientes, sin que ello afecte al procedimiento penal.

### **La Segunda Corriente.**

En oposición a la anterior, esta corriente basa su argumentación en la vigencia que debe tener el principio “*nos bis in idem*” estableciendo en el

artículo 23 Constitucional, del cual se dice que no ha sido analizado tan concienzudamente como debiera, acaso por la falta de una bibliografía más en el artículo 23 de la constitución, con el exclusivo propósito de cancelar la práctica viciosa de mantener abierto el proceso o bien, repetir una misma acción penal en contra de un individuo con lo que se causaba molestias e inseguridad jurídica, situaciones que por otra parte venían a constituir un medio de prisión político más político que jurídico.

Tiene como principales exponentes esta corriente a Servando J. Garza, Efraín Ursúa Macías y Margarita Lomelí Cerezo.

Afirma que en los procedimientos judicial y administrativo existe: dualidad de juicios, uno que sigue ante los tribunales federales para la aplicación de la pena corporal y otro, el administrativo, que en la actualidad es ya un juicio y que concluye con una resolución de cobro de impuestos y de aplicación de sanciones de carácter represivo. Idéntica naturaleza de los juicios, en virtud del procedimiento para la aplicación de la sanción corporal es evidente de la naturaleza penal; y de igual manera, el procedimiento administrativo en cuanto que impone una multa de carácter represivo ya que no atiende el cumplimiento de un derecho violado, será entonces, por su naturaleza, típicamente penal. Identidad de partes, ya que existe el mismo sujeto activo, sin que sea trascendente que en un caso comparezca como titular de la acción penal bajo la forma del Ministerio Público y en otro, como un órgano administrativo dependiente del Ejecutivo Federal.

### **Contrabando Documentado.**

El Contrabando Documentado, también recibe la denominación de “Contrabando Técnico”, porque a la documentación en esta modalidad, se le hacen ciertos ajustes “técnicos” (es decir, cambio de información, para que todo parezca legal) para que la mercancía de manera irregular pueda ser introducida, a través de, la aduana.

La práctica del contrabando “técnico”, es aquella que sí pasa por aduanas, pero utiliza información falsa, como la subfacturación que asegura que la mercancía tiene un valor considerablemente menor al que realmente tiene y que reporta que el origen de la mercancía tiene su asiento en territorios con los que México sostiene intercambios comerciales o incluso el cambio de las etiquetas de las mercancías.

Este tipo de contrabando se caracteriza porque se lleva a cabo cuando las mercancías se introducen al país a través de una aduana o por cualquier otro lugar autorizado oficialmente.

En este caso el importador, utilizando todo tipo de engaños, aparenta actuar con apego a derecho pero en realidad no lo hace.

Una de las formas más comunes, se lleva a cabo mediante la entrada de mercancía por las aduanas a través de la falsificación y/o modificación de los documentos empleados (pedimento, factura, certificado de origen, etc.) en el despacho aduanero; pero sobre todo el abuso de los tratados y de las normatividades existentes.

Este tipo de contrabando es el más común en el país, quizá se trata de un procedimiento relativamente sencillo y es el menos perseguido, ya que se introduce disfrazado de manera legal y permite la percepción de mayores ingresos de una manera menos riesgosa, en comparación con las otras formas de ingresar las mercancías.

Hoy en día, los contrabandistas se valen de legajos alterados o falsos para introducir mercancía al país, esto se puede ver representado en los aranceles no pagados que el Fisco deja de percibir al año, esta cifra es

alrededor de \$100,000 millones de pesos (70% de lo que pretende recaudar el Fisco Federal).<sup>32</sup>

### **Modalidades del Contrabando Documentado.**

En este tipo de contrabando, existen seis modalidades, las cuales son:

- Valor menor al real.
- Triangular las importaciones.
- En tránsito interno e internacional.
- Trámites y documentos.
- Importación irregular amparada.

#### **Valor menor al real.**

Es la más común en esta forma de contrabando, que consiste en declarar un valor menor al real, con la finalidad de pagar menos impuestos; a través de la alteración de la documentación oficial para devaluar el costo de la mercancía y manipular el País de origen.

Esta modalidad de contrabando también es conocido comúnmente como: “valor menor al real”, “discriminación de precios” o “subvaluación”.

#### **Triangular las importaciones.**

La triangulación de las importaciones, generalmente procedentes de países del continente asiático (Hong Kong, Taiwán, Corea, China, entre otros), cada día se vuelve una actividad más común en el comercio internacional.

Este tipo de contrabando, es el más inverosímil e inaudito en lo que respecta a las formas de introducción de mercancías, ya que las otras formas, requieren de

---

<sup>32</sup>Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3021/21.pdf> 15 enero 2013.

una serie de artimañas ingeniosas para lograr sobrepasar todos los obstáculos existentes en una aduana.

### **Contrabando Bronco.**

Al Contrabando “bronco”, también se le conoce como “furtivo”, es decir, el que consiste en la introducción de mercancías ilegales por lugares no autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de actos de corrupción sin que los contenedores o tráilers sean revisados por la autoridad.

El contrabando bronco o furtivo se caracteriza porque se lleva a cabo cuando las mercancías se introducen al País a través de lugares no autorizados oficialmente para ello. En este caso, no se hace uso de pedimentos aduanales ni de documentos de soporte.

Este tipo de contrabando consiste en que la mercancía que entra a México por diferentes puntos de la frontera, escondida en contenedores de doble fondo o por la complacencia de las autoridades.

No presentan ningún tipo de documentación aduanera y no declaran absolutamente nada y no pagan las contribuciones correspondientes por la introducción.

Según el Servicio de Administración Tributaria (SAT), hasta hace 10 años la mayor parte del contrabando era “bronco” o “furtivo”, esta forma de contrabando, hoy en día, es el menos usual, ya que a través de los años es el que se ha tratado de erradicar.

No existe prácticamente una sola teoría que explique al contrabando como delito, puesto que por mucho tiempo fue considerado delito especial y en particular delito fiscal.

Sin embargo, lo que se pretende aclarar es que a partir de una resolución que emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para determinar la comisión del delito, también de esta se desprende el procedimiento para que la autoridad judicial cuente con elementos para castigar este delito al Fisco Federal.

Considerado como delito, tipificado en el Código Fiscal de la Federación, se comete en el momento de introducir la mercancía de manera ilegal al país, omitiendo el pago total o parcial de las contribuciones o cuotas compensatorias que deben cubrirse; sin permiso de autoridad competente, cuando necesite este requisito o cuando se trate de importación o exportación prohibida.

Existen varios supuestos que tipifican a la práctica del contrabando, legislados en el Código Fiscal de la Federación, como son: el equiparable, el continuado, el calificado, de dinero, de narcóticos, de armas, de recursos forestales, etc. Sin embargo, para los fines de esta investigación serán estudiados los primeros dos tipos, los cuales están tipificados en el Código Fiscal de la Federación en sus numerales 105 (Delito equiparable) y 7 (Delito continuado), aplicados como tales para dar seguimiento a la práctica del Contrabando.

### **Delito equiparable.**

El delito equiparable tiene como principal justificación: detectar la existencia de mercancías extranjeras que entraron al país, sin haber sido descubiertas por las autoridades competentes, para lo cual entran en materia, las fracciones I, II, IV y VI del Art. 105 del Código Fiscal de la Federación, a manera de ampliar los casos en los que se incurren en este supuesto, sancionándolos con el mismo rigor que el delito de Contrabando

La omisión de la revisión de las autoridades aduaneras puede llevarse de dos maneras:

**1) Legal.** Es cuando las mercancías que se internaran al país pasan por el semáforo fiscal y este determina que dicha mercancía ingresara al territorio sin revisión alguna.

**2) Ilegal.** Es cuando las mercancías son introducidas al territorio nacional mediante lugares clandestinos.

### **Delito continuado.**

Se ejecuta con pluralidad de conductas o hechos, con una unidad de intención delictuosa e identidad de disposición legal, incluso de diversa gravedad. Es decir, se efectúa cuando una persona, en vez de importar una maquina o equipo cualquiera como una sola pieza, lo hace introduciendo al país la misma pieza por partes, como si se tratara de refacciones aisladas, esto lo hace el importador con el propósito de pagar menos contribuciones.

## CAPÍTULO IV LA SUBVALUACIÓN DE MERCANCÍAS

### 4.1. Antecedentes.

El tema de estudio es el Decreto por el que se otorgaron facilidades administrativas en Materia Aduanera y de Comercio Exterior, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de Marzo del año 2008, y el cual entró en vigor el día 14 de Abril del mismo año.

Dicha medida se cree que responde a la necesidad de simplificar los procesos y procedimientos que hicieran que la importación de mercancías fuera más fácil y con ello ver reflejado no solo un beneficio al importador; sino a la economía nacional.

Sin embargo a poco más de tres años de la entrada en vigor de dicho Decreto, los resultados no se muestran tan alentadores, ya que en algunos casos la medida resulto una arma más para la Autoridad Fiscal que un beneficio para los importadores, tal es el caso del incremento de casos de Subvaluación de mercancías.

Por lo tanto, y como podemos observar el beneficio sin duda ha sido para la economía nacional ya que los ingresos por concepto de impuestos al comercio exterior se han incrementado en porcentajes altos en comparación a la publicación del Decreto, no siendo así para los sectores de la industria del país, toda vez que con la eliminación de los precios estimados, las mercancías pueden ser introducidas a cualquier precio, generando con ello una doble afectación a los agremiados a dichos sectores, pues no solo tienen pérdidas fiscales, sino que además tienen que enfrentarse al ejercicio de facultades de la autoridad aduanera en relación con la subvaluación.

A continuación se analizaran los párrafos que tocan en específico el tema que nos atañe, la subvaluación:

“Que el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 prevé que una economía nacional más competitiva brindará mejores condiciones para las inversiones y la creación de empleos, para lo cual es indispensable consolidar e impulsar el marco constitucional;

Que con la finalidad de apoyar el desarrollo de las empresas, se considera conveniente otorgar facilidades administrativas a los usuarios del comercio exterior, para que agilicen y simplifiquen sus operaciones

**Que la aplicación de los precios estimados y su esquema de garantía, la presentación de la información a que se refiere el Anexo 18 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior emitidas por el Servicio de Administración Tributaria, la inscripción en los padrones de sectores específicos y el mecanismo de certificación de origen para los efectos de cuotas compensatorias, resulta complejo, lo que aleja a las empresas micro, pequeñas y medianas de la posibilidad de incursionar en el comercio exterior;**

**Que por lo anterior se estima conveniente eximir a los importadores de otorgar la referida garantía cuando efectúen la importación definitiva de mercancía sujetas a precios estimados o cuando efectúe el tránsito interno o internacional de mercancías; de inscribirse al Padrón de Importadores de Sectores Específicos; de acompañar al pedimento de importación la información específica de las mercancías y los documentos de certificación de origen para los efectos de las cuotas compensatorias, así como de tramitar en ciertos casos la**

**aplicación del programa de la industria manufacturera, maquiladora y de servicio de exportación.”**

Los precios estimados como se mencionó anteriormente, eran un cálculo de costo mínimo respecto de los precios de ciertas mercancías que lleva a cabo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con los sectores de la industria y la Secretaría de Economía, el objetivo era evitar que los importadores declaren un costo inferior al determinado, para con ello omitir parcialmente el pago de los impuestos y afectar a la producción nacional.

Los precios estimados eran una medida de control para los importadores y un freno a la Autoridad Aduanera ya que el porcentaje de casos por subvaluación era mínimo, por lo que al estimar el Legislador que era conveniente eximir a los importadores de otorgar una garantía en caso de que se introduzcan mercancías a precios por debajo del estimado, ocasionando la afectación de la producción nacional, y el incremento en el ejercicio de facultades de la Autoridad por casos de subvaluación de mercancías.

Con esta medida se eliminó la obligación de otorgar garantía en la importación de mercancías para 332 fracciones arancelarias (vidrio, hierro y acero, herramientas, juegos y juguetes, textiles, calzado, productos químicos) manteniéndose la obligación exclusivamente para vehículos usados.

En la industria mexicana existen diversos sectores, ejemplo de ellos son el sector bicicletas (Asociación Nacional de Fabricantes de Bicicletas ANAFABI), sector vestido (Cámara Nacional de la Industria del Vestido), sector juguete (Asociación Mexicana de la Industria del Juguete AMIJU) sector madera (Asociación Nacional de Importadores de Productos Forestales ANAFATA), sector acero (Cámara Nacional de la Industria del Hierro y del Acero), sector discos compactos (Asociación Mexicana de Fonogramas y Videogramas), sector calzado (Cámara de la Industria del Calzado del Estado de Guanajuato), sector textil (Cámara Nacional de la Industria Textil CANAINTEX) entre otros, los cuales en conjunto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la

Secretaría de Economía, realizan como ya se mencionó un estudio exhaustivo del mercado a nivel nacional e internacional respecto de las diferentes mercancías, el principal objetivo era evitar la llamada Subvaluación de mercancías, arma que ahora tiene la Autoridad Aduanera en contra de los importadores.

El resultado de la eliminación de los precios estimados, así como de las Cuotas Compensatorias originó que ciertos importadores agremiados a los sectores, productores nacionales y nuevos importadores, realizaran operaciones de comercio exterior a precios muy bajos, aprovechando la eliminación de la garantía, y toda vez que ya es posible manifestar que el origen de la mercancía es China, resulta un negocio muy redituable el importar mercancías, que el consumir productos nacionales, ya que los importadores ahora pagan menos impuestos y las utilidades son mayores.

Por su parte la Autoridad Aduanera, aprovechando esta situación se encuentra emitiendo en la mayoría de sus Aduanas órdenes de embargo por subvaluación de conformidad con el artículo 151 fracción VII de la Ley Aduanera, acto de autoridad que tiene como consecuencia no solo la determinación de un crédito fiscal a través de un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, sino la suspensión inmediata en el Padrón de Importadores de acuerdo a lo estableció en la regla 1.3.4 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.

El Decreto publicado el 31 de marzo de 2010, señala en su artículo primero lo siguiente:

**“ARTÍCULO PRIMERO.-** El presente Decreto tiene por objeto otorgar diversos beneficios en materia aduanera y de comercio exterior, a través de la eliminación, simplificación, automatización y reforzamiento de los procesos aduaneros y de comercio exterior a fin de contribuir a la competitividad de las empresas, sin perjuicio

del control y cumplimiento de las disposiciones aduaneras y de comercio exterior.”<sup>33</sup>

El objetivo principal del Decreto era otorgarle beneficios a los importadores, pero en la práctica y en especial por lo que se refiere a los precios estimados, según estadísticas de los sectores de la industria ha sido todo lo contrario, han tenido mucha competencia desleal, actualmente cualquier persona puede importar y vender las mercancías al público al precio que quiera mientras pague los impuestos correspondientes.

Cabe mencionar que los precios estimados, así como otros trámites que en su momento eran necesarios para poder importar y tener un mayor equilibrio en las importaciones, eran importantes para un mayor control tanto de los contribuyentes como de las mercancías sujetas a precios estimados ya que permitían tener un control de importadores, precios y proveedores ya que los sectores tenían identificados los domicilios de los sujetos que realizaban operaciones de comercio exterior, en la actualidad la Autoridad también realiza un mayor número de visitas domiciliarias y emite un número alto de órdenes de embargo por domicilio no localizado, ya que cualquier persona importa la mercancía a precios muy bajos y desaparece.

En cuanto a lo relacionado con la simplificación, automatización y mejora de los procesos aduaneros y de comercio exterior, la incorporación de tecnologías y el desarrollo de esquemas adicionales para la realización de operaciones de comercio exterior, es algo que es necesario y resulta benéfico para los importadores, ya que la Autoridad permite que las importaciones sean más sencillas.

El problema que existía respecto del procedimiento anteriormente señalado era el sin fin de trámites que el importador tenía que realizar para poder dar cumplimiento a la disposición, sin embargo, para evitarse el importador el trámite excesivo que se realizaba, prefería introducir la mercancía

---

<sup>33</sup> Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5032270&fecha=31/03/2008](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5032270&fecha=31/03/2008) Visto 13 febrero 2013.

con precios estimados, y esto no daba oportunidad a la Autoridad de suspender el Padrón de Importadores por subvaluación.

Los precios estimados definitivamente inhibían la importación de mercancías subvaluadas por lo que se considera que se tiene que volver a establecer el esquema de control preventivo para que resuelva ésta problemática.

La conclusión es bastante sencilla, la Facilitación comercial está siendo aprovechada por los Contribuyentes ilegales que encuentran en esta una apertura para importar de forma irregular y que si nuestras autoridades no hacen nada para establecer esquemas de control preventivo esto va a seguir aumentando año con año en perjuicio de la industria mexicana y de la Economía del País en general.<sup>34</sup>

#### 4.2. Concepto.

Podemos encontrar algunos conceptos sobre subvaluación, por ejemplo:

**Subvaluación:** Estimación de una cosa por debajo de su valor.

**Subvaluación:** Contrabando técnico mediante el cual se declara ante la Aduana un valor de importación menor al realmente pagado por la mercancía, para:

- Disminuir la base gravable.
- Pagar menos contribuciones.

Sin embargo, existen algunas características fundamentales que no son tomadas en cuenta en los anteriores conceptos y podemos ocupar para construir una nueva definición más apegada a la realidad.

---

<sup>34</sup>Paz Contreras, Laura. *Análisis lógico Jurídico al Decreto por el que se otorgan facilidades administrativas en materia Aduanera y Comercio Exterior*. Tesina. Facultad de Estudios Superiores Acatlán 2011.

**Subvaluación: Se entiende por subvaluación a la importación definitiva de mercancías a territorio nacional con precios inferiores al 50% del valor comparado con las operaciones realizadas en un periodo de 90 días anteriores o posteriores a la fecha de la importación objeto de investigación.**

Los elementos que la autoridad considerará para la aplicación de la figura de subvaluación a las importaciones definitivas serán los siguientes:

- I. Que el valor inferior sea declarado en el pedimento.
- II. Que al calcular el precio unitario y comparar la mercancía su valor sea inferior al 50%.
- III. Que existan operaciones de referencia en el término de 90 días naturales anteriores o posteriores a la fecha de la importación.
- IV. Que sea una importación definitiva.

La Subvaluación de mercancías constituye un instrumento utilizado para eludir el pago de diversas contribuciones, lo que daña seriamente a los ingresos del erario público. Por lo que es necesario combatir las prácticas de subvaluación de mercancías, ya que las mismas causan graves daños a la economía nacional.

Para entender un poco mejor el concepto de subvaluación dentro de la materia aduanera se da un ejemplo a continuación:

“Con fecha 2 de junio de 2013, la empresa “X”, importa mercancías consistente en 6789 piezas “Juguetes de plástico”, el cual se presenta ante la aduana de Lázaro Cárdenas, procediendo a solicitar al C. Bernardo, en su carácter de Conductor, Tenedor y Poseedor de la Mercancía la documentación con la cual acredita

la legal estancia de y/o tenencia en el país de la mercancía transportada; presentando un Pedimento de importación a favor de dicha empresa el cual ampara la mercancía antes mencionada.

Por lo cual la Autoridad Aduanera procede a la revisión de la mercancía, con el fin de acreditar la legal estancia y/o tenencia de la mercancía, con un valor en aduana de \$120,182.00, encontrando una irregularidad.

En virtud de lo anterior la Autoridad aduanera procedió a practicar el análisis del pedimento, la mercancía así como de los documentos anexos en cuestión, toda vez que el precio declarado en el pedimento de importación referida a nombre del importador "X", es inferior en un 64.43% tomando como referencia para determinar un valor de transacción de mercancías idénticas o similares objeto de valoración conforme a los artículos 72 y 73 de la Ley Aduanera.

Por lo que dicha autoridad emitió la orden de embargo precautorio por Subvaluación de la mercancía consistente en "muñecas", de fecha 26 de abril de 2012 en contra del importador "X".

#### **4.3. Fundamento actual de la subvaluación y aplicación por parte de la autoridad aduanera.**

Para realizar el estudio del fundamento actual de la subvaluación encontramos en el artículo 11 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria las siguientes facultades para la Administración General de Aduanas:

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

...”

**“XII.- Ordenar y practicar el embargo precautorio o aseguramiento de bienes o mercancías en los casos en que haya peligro de que el obligado se ausente, se realice la enajenación u ocultamiento de bienes o cualquier maniobra tendiente a evadir el cumplimiento de las obligaciones fiscales o en cualquier otro caso que señalen las leyes, así como de cantidades en efectivo, en cheques nacionales o extranjeros, órdenes de pago o cualquier otro documento por cobrar o una combinación de ellos, superiores a las cantidades que señalen las disposiciones legales, cuando se omita declararlas a las autoridades aduaneras al entrar o salir del territorio nacional, conforme a lo dispuesto en la legislación aduanera, y levantarlo cuando proceda”**

...”

**“XVIII.- Revisar los pedimentos y demás documentos exigibles por los ordenamientos legales aplicables a los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores, en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como a los agentes o apoderados aduanales, para destinar las mercancías a algún régimen aduanero; verificar los documentos requeridos y determinar las contribuciones, aprovechamientos y accesorios, así como imponer sanciones y, en su caso, aplicar las cuotas compensatorias y determinar en cantidad líquida el monto correspondiente, de que tenga**

**conocimiento con motivo de la revisión practicada en los términos de esta fracción.”**

**...”**

**“XXXIX.- Analizar, detectar y dar seguimiento, en coordinación con las demás autoridades competentes, respecto de las operaciones específicas de comercio exterior en las que se presume la comisión de cualquier ilícito en cuanto al valor, origen, clasificación arancelaria de mercancías, evasión en el pago de impuestos, cuotas compensatorias u otros aprovechamientos y derechos, incumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias inclusive normas oficiales mexicanas e infracciones administrativas, para la debida aplicación del programa de control aduanero y de fiscalización, así como dar seguimiento a las denuncias presentadas dentro del ámbito de su competencia.”**

Derivado de lo anterior, podemos inferir de acuerdo a la fracción XII que las autoridades de la Administración General de Aduanas, están facultadas para emitir órdenes de embargo cuando se realicen maniobras para evitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, siendo éste el caso de la subvaluación, ya que al introducir mercancías a territorio nacional a precios muy bajos, se evade el pago de impuestos que correspondería a la mercancía en su precio real.

En cuanto a la fracción XVIII la Autoridad antes citada también goza de la facultad de revisión de pedimentos, y otros documentos exigibles (facturas, certificado de origen etc.) para la imposición de sanciones económicas, también refiriéndose a las facultades de gabinete o “de escritorio”, por las cuales se

revisan pedimentos de años anteriores para (en su caso) aplicar sanciones por créditos fiscales pendientes derivados de subvaluación de mercancías.

Referente a la fracción XXXIX antes insertada encontramos la facultad de la misma Autoridad para realizar análisis y seguimiento a todas las operaciones donde se presume que existió una violación a las normas en materia aduanera, específicamente en el valor, donde encontramos encuadrada la figura que se pretende regular.

En la actualidad las autoridades aduaneras se apoyan en diversos artículos de la Ley Aduanera, siendo el de mayor importancia el artículo 151 fracción VII que se utiliza como el principal fundamento para emitir diversos actos de autoridad relacionados con la subvaluación de mercancías, mismo que se inserta para su estudio:

Artículo 151. Las autoridades aduaneras procederán al embargo precautorio de las mercancías y de los medios en que se transporten, en los siguientes casos:

...”

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

...”

Como se puede observar, la fracción VII contiene el elemento más importante de la subvaluación, ya que otorga la facultad a la autoridad aduanera para emitir órdenes de embargo precautorio cuando el precio de una mercancía sea inferior al 50% de acuerdo al método de valoración de

mercancías idénticas o similares, las cuales serán tema de estudio en las siguientes líneas.

Los sucesivos artículos nos ayudarán a comprender los métodos de valoración de mercancías que se utilizan para darle vida a la subvaluación.

### **Valor de transacción mercancías idénticas.**

**“Artículo 72. El valor a que se refiere la fracción I del artículo 71 de esta Ley será el valor de transacción de mercancías idénticas a las que son objeto de valoración, siempre que dichas mercancías hayan sido vendidas para la exportación con destino a territorio nacional e importadas en el mismo momento que estas últimas o en un momento aproximado, vendidas al mismo nivel comercial y en cantidades semejantes que las mercancías objeto de valoración”**

**...”**

**Se entiende por mercancías idénticas, aquellas producidas en el mismo país que las mercancías objeto de valoración, que sean iguales en todo incluidas sus características físicas, calidad marca y prestigio comercial. Las pequeñas diferencias de aspecto no impedirán que se consideren como idénticas las mercancías que en todo lo demás se ajusten a lo establecido en este párrafo.”**

El valor de transacción con respecto a mercancías idénticas, tienen que responder a los siguientes criterios:

- Ser iguales en todos los aspectos, con inclusión de sus características físicas, calidad y prestigio comercial;

- Haberse producido en el mismo país que las mercancías objeto de valoración;
- Y que las haya producido el productor de las mercancías objeto de valoración.

Para que pueda aplicarse este método, las mercancías deben haberse vendido al mismo país de importación que las mercancías objeto de valoración. Deben también haberse exportado en el mismo momento que las mercancías objeto de valoración, o en un momento aproximado.

### **Excepciones.**

Se admiten algunas excepciones, en particular:

- Cuando no existan mercancías idénticas producidas por la misma persona en el país de producción de las mercancías objeto de valoración, podrán tenerse en cuenta mercancías idénticas producidas por una persona diferente en el mismo país;
- Las pequeñas diferencias de aspecto no impedirán que se consideren como idénticas las mercancías que en todo lo demás se ajusten a la definición.

La definición excluye las mercancías importadas que incluyen trabajos de ingeniería, trabajos artísticos, etc. suministrados por el comprador al productor de las mercancías gratis o a precio reducido, realizados en el país de importación y que no hayan sido objeto de un ajuste.

### **Valor de transacción de mercancías similares.**

“Artículo 73. El valor a que se refiere la fracción II del artículo 71 de esta Ley, será el valor de transacción de mercancías similares a las que son objeto de valoración siempre que dichas mercancías hayan sido vendidas para la exportación con destino al territorio nacional e importadas en el mismo momento que estas últimas o en

un momento aproximado, vendidas al mismo nivel comercial y en cantidades semejantes que las mercancías objeto de valoración.”

...”

**“Se entiende por mercancías similares aquellas producidas en el mismo país que las mercancías objeto de valoración, que aun cuando no sean iguales en todo, tengan características y composición semejantes, lo que les permite cumplir las mismas funciones y ser comercialmente intercambiables. Para determinar si las mercancías son similares, habrá de considerarse entre otros factores, su calidad, prestigio comercial y la existencia de una marca comercial.”**

El valor de transacción se calcula de la misma manera con respecto a mercancías similares, que han de responder a los siguientes criterios:

- Que sean muy semejantes a las mercancías objeto de valoración en lo que se refiere a su composición y características;
- Que puedan cumplir las mismas funciones que las mercancías objeto de valoración y ser comercialmente intercambiables;
- Que se hayan producido en el mismo País y por el mismo productor de las mercancías objeto de valoración. Para que pueda utilizarse este método, las mercancías deben haberse vendido al mismo país de importación que las mercancías objeto de valoración. Deben también haberse exportado en el mismo momento que las mercancías objeto de valoración, o en un momento aproximado.

Para comprender el significado del término “momento aproximado”, hay que remitirse al artículo 76 de la Ley Aduanera:

Artículo 76. Para los efectos de los artículos 70, 72, 73, y 74 de esta Ley, la expresión momento aproximado **comprende un periodo no mayor de noventa días anteriores o posteriores a la importación de las mercancías sujetas a valoración.**

Donde claramente nos indica que la expresión comprende 90 días anteriores o posteriores a la fecha de importación de las mercancías que están siendo valoradas.

Otro de los artículos importantes para ésta figura es el numeral 59 fracción IV de la Ley Aduanera, ya que nos menciona lo siguiente:

“Artículo 59. Quienes importen mercancías deberán cumplir sin perjuicio de las demás obligaciones previstas por esta ley, con las siguientes:

...”

**IV. Estar inscritos en el padrón de importadores y, en su caso, en el padrón de importadores de sectores específicos que están a cargo del Servicio de Administración Tributaria,** para lo cual deberán encontrarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, así como acreditar ante las autoridades aduaneras que se encuentran inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes y cumplir con los demás requisitos que establezca el Reglamento y los que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas.

Es requisito fundamental para que una persona pueda importar el estar inscrito en el Padrón de Importadores y/o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos a cargo del SAT, la subvaluación de mercancías también

tiene efectos sobre la situación en que nos encontramos en este Padrón, como estudiaremos más adelante.

#### **4.4. Efectos de la subvaluación.**

En caso de que la Administración Central de Investigación Aduanera emita una orden de embargo por subvaluación se tienen diversos efectos, los encontramos en la regla 1.3.3. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2012 que a la letra dice:

“**1.3.3.**Para los efectos del artículo 59, fracción IV de la Ley, procederá la suspensión en el Padrón de Importadores y/o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, cuando:

**XXV. El valor declarado en el pedimento de importación sea inferior en un 50% o más del precio de aquellas mercancías idénticas o similares importadas 90 días anteriores o posteriores a la fecha de la operación**

Encontramos en la fracción XXV la fundamentación para la suspensión en el Padrón de Importadores y/o Padrón de Importadores de Sectores Específicos por subvaluación de mercancías, dejando al importador sin la posibilidad de introducir mercancías de ningún tipo durante el tiempo que dura el trámite para dejar sin efectos esta suspensión.

#### **Nuevo esquema de prevalidador.**

Actualmente el prevalidador de CAAAREM (Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana) verifica el valor en aduana de 415 fracciones arancelarias de mercancías textiles comparándolo

con los valores proporcionados por la Cámara Nacional de la Industria Textil (en adelante CANAINTEX), desglosando de cada fracción otra subdivisión.

Esquema General: Al llevar a cabo la revisión del archivo “m”, el prevalidador genera un archivo de respuesta denominado “K”, en el que indica al agente aduanal si el valor de la mercancía es inferior al proporcionado por CANAINTEX.

1. Cuando el valor declarado en el pedimento se encuentre por debajo del valor aportado por la Cámara en menos de un 50%, el prevalidador arrojará una advertencia.
2. Cuando el valor declarado en el pedimento se encuentre por debajo del valor aportado por la Cámara en un 50% o más, el prevalidador arrojará un error.

### **OBLIGACIÓN EN REGLA.**

Se adiciona una regla, señalando que tendrán que incorporar una base de datos con control de datos históricos y actualizados de todos los precios de la mercancía, aportados por las cámaras correspondientes.

La obligación de los prevalidadores sería realizar de forma automatizada la comparación de las importaciones de mercancías idénticas o similares que arrojen una posible subvaluación e informando a la autoridad aduanera.

Conforme a la regla 1.8.2, fracción XI de las RCGMCE, será obligatorio para todos los prevalidadores dar el aviso a la autoridad aduanera de la posible subvaluación:

- 1.8.2.** Las confederaciones, asociaciones y cámaras empresariales que obtengan la autorización para prestar los servicios de prevalidación

electrónica de los datos asentados en los pedimentos, a que se refiere el artículo 16-A de la Ley, deberán cumplir con lo siguiente:

..”

**XI.** Informar en forma inmediata a la autoridad aduanera de cualquier anomalía o irregularidad que se presente respecto de la prestación del servicio o en las operaciones de sus usuarios, de las que tengan conocimiento.

...”

Los prevalidadores de forma automatizada realizarán una comparación de las importaciones de mercancías idénticas o similares, de la siguiente forma:

#### **Fecha de Importación**

##### **90 días previos**

Si se detecta subvaluación ACIA (Administración Central de Investigación Aduanera) gira orden de embargo

##### **90 días posteriores**

Si se detecta subvaluación se da aviso a las áreas de fiscalización del SAT, para que ejerzan facultades de comprobación

#### **Consecuencias jurídicas.**

En caso de que, pese a que el prevalidador indique una posible subvaluación por haber realizado la comparación con mercancías idénticas o similares, el agente aduanal:

En su primer PAMA por subvaluación en cada año de calendario, podrá allanarse cumpliendo con ciertos requisitos, tales como cubrir la omisión de impuestos, la sanción respectiva y no impugnar dicho PAMA, entre otros, para no iniciarle el procedimiento de cancelación de patente.

En subsecuentes ocasiones, dentro de cada año calendario, será sujeto a procedimiento de cancelación de patente (art. 165, fracción II, inciso a) de la Ley Aduanera.

La causal de cancelación de patente de agente aduanal se encuadra cuando:

Declare con inexactitud algún dato en el pedimento o en la factura que dé como consecuencia:

La omisión en el pago de impuestos al comercio exterior, derechos y cuotas compensatorias, en su caso, exceda de \$203,030.00 y dicha omisión represente más del 10% del total de los que debieron pagarse.

Para el importador, habrá suspensión inmediata en el Padrón de Importadores de conformidad con el art. 59, fracción IV y la Regla 1.3.4. de las Reglas Generales en Materia de Comercio Exterior aplicable al caso.

### **Impacto social de la subvaluación de mercancías.**

En este tema me enfocaré en los diversos procedimientos que utilizan los importadores de diferentes sectores para subvaluar la mercancía y así obtener “beneficios” para su economía.

### **Esquemas de subvaluación de textiles.**

Modo de operación A:

1. Importación de hilados y tejidos asiáticos, facturados en EUA.
2. 70% importaciones del mismo proveedor.
3. No almacenan mercancías importadas.

4. Ventas principalmente a un solo cliente, el cual enajena a precio de mercado.
5. Contrata mayormente servicios de proveedores nacionales.
6. Declara deducciones por el doble de sus ingresos.
7. Reporta pérdidas para efectos de ISR (Impuesto Sobre la Renta)

Modo de operación B:

1. Importación de hilados y tejidos asiáticos, facturados en EUA.
2. Importadora paga montos de factura.
3. Cadena de venta entre diversas empresas (% utilidad baja).

Última adquirente vende a precio de mercado y presumiblemente paga diferencia de precio a proveedor asiático.

Perfil de las empresas:

1. Empresas vinculadas.
2. Diseñadas para omitir ingresos.
3. Sin infraestructura o controles.
4. Desaparecen o liquidan la empresa al año de comercializar la mercancía.

### **Esquema de subvaluación bicicletas.**

**Modo de operación.**

1. Importación de bicicletas originarias de China y Taiwán.
2. Alrededor del 70% del total de bienes importados con un valor menor a los 20 dólares por unidad.
3. Principales operaciones en el último trimestre del año.
4. Empresas aplicando esquema desde 2008.

## **Esquemas de subvaluación confecciones.**

### **Modo de operación.**

1. Principalmente ropa interior, pantalones, vestidos, ropa deportiva de Malasia e Indonesia y Panamá.
2. Declaran precios muy bajos por pieza (de 27 millones de sostenes importados en 2012, el 70% por abajo de los 9.5 pesos).
3. Deducciones superiores a sus ingresos.
4. Declararan pérdidas o en ceros para efectos de ISR.

## **Esquemas de subvaluación calzado.**

### **Modo de operación.**

Todo tipo de calzado, principalmente de Malasia y Vietnam para evadir la medida de transición.

Declaran precios por debajo del precio promedio por país asiático.

En 2012, más de 200 empresas declaran precios por debajo de los 6 dólares por par.

Declararan pérdidas para efectos de ISR (Impuesto Sobre la Renta)

Ejemplo:

Subvaluación tenis tipo Converse.

Precio de importación: 25.31 pesos

Precio de venta: 145 pesos

Diferencia: 119 pesos

## **Efectos de la subvaluación en México**

1. Daño a la industria nacional.
2. Pérdida de empleos.
3. Bajo nivel de inversión.
4. Crecimiento de mercado informal.
5. Crecimiento generalizado del esquema.
6. Competencia desleal con otros importadores.
7. Daño al Fisco Federal.

## **Forma de subsanar la irregularidad.**

Existen varias formas de subsanar o corregir las irregularidades determinadas por la autoridad; para el caso en concreto, y de acuerdo a la fracción XXV de la Regla 1.3.3 de las Reglas Generales en Materia de Comercio Exterior para 2012 la forma de subsanar la irregularidad está inserta en la Regla 1.3.4 de las multicitadas reglas.

**“1.3.4.** Para los efectos de los artículos 59, fracción IV de la Ley y 79 del Reglamento, los contribuyentes a los que como medida cautelar se les haya suspendido en el Padrón de Importadores y/o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, podrán solicitar que se deje sin efectos dicha suspensión, de acuerdo con el “Instructivo de trámite para dejar sin efectos la suspensión en el Padrón de Importadores y/o Padrón de Importadores de Sectores Específicos”  
...”

**Los importadores que hayan sido suspendidos, conforme a la regla 1.3.3. y se les haya iniciado o determinado un PAMA, escrito o acta circunstanciada de hechos u omisiones que impliquen la omisión de contribuciones, cuotas compensatorias, medida de transición y, en su caso, la imposición de sanciones, así como créditos fiscales, podrán ser reincorporados al Padrón de Importadores y al Padrón de Importadores de Sectores Específicos, previo cumplimiento de todos los requisitos señalados en el "Instructivo de trámite para dejar sin efectos la suspensión en el Padrón de Importadores y/o Padrón de Importadores de Sectores Específicos cuando se allanen a la irregularidad y efectúen el pago del monto determinado en el crédito fiscal."**

Como es fácil de comprender en esta regla, nos explican en forma breve lo que un importador tiene que realizar para subsanar la irregularidad impuesta, una serie de pasos a seguir para poder obtener la reincorporación en el Padrón de Importadores y/o Padrón de Importadores de Sectores específicos, de acuerdo con el "Instructivo de trámite para dejar sin efectos la suspensión en el Padrón de Importadores y/o Padrón de Importadores de Sectores Específicos, de conformidad con la regla 1.3.4." **(Anexo 1)**

El procedimiento de manera breve y simplificada sería el siguiente:

1. Ingresando a la página electrónica [www.sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx), accediendo a "Mi portal", en la opción Trámites y Servicios, sección "Servicios por internet", apartado "Padrón de Importadores" con el uso de RFC (Registro Federal

de Contribuyentes), Contraseña y FIEL (Firma Electrónica Avanzada) activos.

2. Acudir con la documentación probatoria, el escrito de allanamiento y el Formulario Múltiple de Pago de las contribuciones omitidas ante la ventanilla de control de gestión de la ACIC(Administración Central de Identificación del Contribuyente) o utilizando el servicio de mensajería dirigido al domicilio de la ACIC, adjuntando el acuse electrónico de su promoción, en un plazo máximo de dos días contados a partir del envío de la solicitud, haciendo referencia a su número de folio, al correo electrónico [padrondeimportadores@sat.gob.mx](mailto:padrondeimportadores@sat.gob.mx)
3. El resultado de la solicitud se da a conocer a través de la página electrónica [www.sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx), accediendo a “Mi portal” en la opción Trámites y Servicios, sección “Servicios por internet”, apartado “Padrón de Importadores” con el uso de RFC (Registro Federal de Contribuyentes) y Contraseña activos, en un término no mayor a 30 días naturales contados a partir del día siguiente de la recepción de la solicitud.

Para el caso en concreto, la documentación requerida es un escrito libre de pruebas y alegatos, donde se debe expresar el allanamiento ya sea por parte del importador o su representante legal con la personalidad debidamente acreditada, no siendo procedente el escrito si es signado por el mandatario o agente aduanal, las pruebas que se consideren pertinentes y el Formulario Múltiple de Pago, cubriendo las cantidades que se hayan impuesto por la omisión de contribuciones al Fisco Federal.

#### **4.5. Propuesta de regulación de la figura de subvaluación de mercancías en la Ley Aduanera.**

La propuesta a esta problemática, es frenar la afectación que ha traído la subvaluación de mercancías en nuestro país, tanto económicamente para los consumidores como los importadores que quedan en estado de indefensión al no tener una idea clara de la figura de Subvaluación de mercancías

La Secretaría de Economía deja claro que la eliminación de los esquemas de prevención son la causa por la que ha aumentado esta práctica irregular, sin embargo no existe propuesta para atacar este tema.

Proponer una alternativa que ayude a solucionar este gran conflicto, otorgaría seguridad jurídica a los importadores; ya que al regular la figura en la legislación actual; tendrían el amplio conocimiento de la misma, así como las consecuencias que atrae la importación de mercancías con precios sumamente bajos.

Ahora bien, tomando todos los elementos anteriormente mencionados se propone adicionar a la Ley Aduanera un nuevo procedimiento en tenor de lo que sigue:

#### **ART.151 BIS. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO POR SUBVALUACIÓN DE MERCANCÍAS.**

En los casos en que con motivo del reconocimiento aduanero, de la revisión de los documentos presentados durante el despacho o del ejercicio de las facultades de comprobación, en que se detecte subvaluación de mercancías y, en su caso, no sea aplicable el Artículo 151 de esta Ley, las autoridades aduaneras procederán de acuerdo a los siguientes términos:

- I. El presente procedimiento puede dar inicio por:

- a) Detección de operaciones de comercio exterior donde estén involucradas mercancías que se presuman tienen precios considerablemente bajos. (Alertas SOIA (Sistema de Operación Integral Aduanera), denuncias de sectores y las alertas de los diferentes sistemas implementados por el Servicio de Administración Tributaria)
  - b) Con motivo del reconocimiento aduanero
  - c) Por facultades de comprobación de la autoridad aduanera
- 
- II. Se inician las facultades de la Administración Central de Investigación Aduanera de acuerdo al artículo 12 inciso C del Reglamento Interior de Servicio de Administración Tributaria.
  - III. Si es detectada mercancía subvaluada se procederá a girar orden de embargo precautorio de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 151 fracción VII de ésta Ley.
  - IV. Notificación al tenedor o poseedor de la mercancía de acuerdo a lo establecido al artículo 137 del Código Fiscal de la Federación.
  - V. Levantamiento de Acta de Inicio de Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera de acuerdo al artículo 150 de ésta Ley.
  - VI. Suspensión inmediata en el Padrón de Importadores de acuerdo a lo establecido en la Regla 1.3.3 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.
  - VII. Notificación al importador de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación.
  - VIII. Se otorgará un plazo de 10 días contados a partir del momento en que surta efectos la notificación al importador para que ofrezca las pruebas y alegatos que a su derecho convengan de acuerdo con el Instructivo de Trámite para dejar sin efectos la suspensión en el Padrón de Importadores y/o padrón de Sectores Específicos de acuerdo a la regla 1.3.4. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.

- IX. Solicitud vía Internet de la Autorización para dejar sin efectos la Suspensión en el Padrón de Importadores y/o Padrón de Importadores de Sectores Específicos.
- X. Entrega-recepción de documentos probatorios en la Administración Central de Identificación del Contribuyente, máximo dos días después de hacer la solicitud por Internet; la cual turnará éstos a la Administración Central de Investigación Aduanera
- XI. Análisis y valoración de las pruebas por la autoridad antes citada; otorgándole un plazo máximo de 10 días naturales a partir de la fecha de recepción para emitir opinión.
- XII. Pronunciamiento de la Autoridad para el caso en concreto.

**Requisitos:**

- Estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.
- Estar inscrito y activo en el RFC con alguna de las obligaciones del Régimen General de Ley del Impuesto sobre la Renta o en alguna de las señaladas en el artículo 71 del Reglamento de la Ley Aduanera, el cual dice a la letra:

Artículo 71. Podrán inscribirse en el padrón de importadores a que se refiere la fracción IV del artículo 59 de la ley, los contribuyentes que se encuentren dentro de los siguientes supuestos:

I. Los que tributen bajo el régimen general de la ley del impuesto sobre la renta;

II. Los que efectúen importaciones al amparo de los decretos que dicte el ejecutivo federal, por los que se establece el esquema arancelario de transición al régimen comercial general del país, de región o franja fronteriza;

III. Los dedicados exclusivamente a actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras, silvícolas y de autotransporte terrestre de carga o pasajeros que, por disposición de la ley del impuesto sobre la renta, estén obligados a tributar conforme al régimen simplificado y sus ingresos en el ejercicio inmediato anterior hubieran excedido de, \$500,000.00, y

IV. Las personas morales no contribuyentes.

No estarán obligados a inscribirse en el padrón de importadores, aquellos contribuyentes distintos a los mencionados en las fracciones anteriores, siempre que las mercancías que se vayan a importar se destinen a sus actividades o se trate de mercancías que no serán objeto de comercialización. Para estos efectos, el contribuyente deberá solicitar mediante promoción por escrito a las autoridades aduaneras, la autorización correspondiente.

#### Eficacia de la regulación:

Al ser regulado el procedimiento de la figura de subvaluación de mercancías, los agentes y apoderados aduanales, importadores, académicos y toda persona que se encuentre inmersa en el comercio exterior sabrá qué existe el Procedimiento Administrativo por Subvaluación de mercancías; lo cual conducirá a que ésta práctica se dé con menor frecuencia y esto aporte mayor captación de impuestos por el fisco federal.

#### Consecuencias de la regulación:

1. Los agentes y apoderados aduanales, importadores y toda persona que esté inserta en el mundo del comercio exterior, tendrán una amplia visión de los alcances que atrae la importación de mercancías con precios sumamente bajos.
2. Ante tal caso, se tendrá la seguridad jurídica de que es un procedimiento regulado y se harán valer los derechos del importador.
3. Al no estar de acuerdo con la resolución que brinde la Autoridad Aduanera, se podrán hacer valer los recursos administrativos que reglamenta la Ley de la materia.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** La figura que se pretende regular tiene su nacimiento dentro del despacho aduanero de mercancías; visto en el segundo capítulo de éste trabajo.

**SEGUNDA.-** La subvaluación de mercancías puede ser considerada una práctica desleal de comercio exterior, ya que tiene algunos elementos comparables con el Dumping y al no estar regulado en la legislación nacional los contribuyentes no pueden ampararse en ningún precepto legal para combatir el acto de autoridad.

**PRIMERA.-**La subvaluación de mercancías es una figura que actualmente no está regulada por ningún ordenamiento, sin embargo; ésta práctica ha traído daños, tanto al Fisco Federal como a la sociedad mexicana, desde los productores mexicanos, hasta los hogares de cientos de familias que han quedado desempleadas.

**SEGUNDA.-** Esta figura jurídica trae consigo consecuencias para los importadores que caen en este supuesto, con lo cual no pueden realizar operaciones de comercio exterior durante el tiempo que dura el procedimiento en su contra, por lo tanto también dejan de percibir ganancias y el fisco federal se ve perjudicado.

**TERCERA.-**Sin la regulación de esta figura la mayor parte de los importadores quedan en estado de indefensión, ya que no se conoce el procedimiento hasta que la empresa se encuentra suspendida en el Padrón de Importadores.

**CUARTA.-**Es de suma importancia la regulación de ésta figura para dar a los importadores y agentes aduanales un panorama completo acerca de las consecuencias que tiene introducir al país mercancía subvaluada.

**QUINTA.-**Al conocer el mecanismo que se acciona con la entrada de mercancía subvaluada, así como con el nuevo sistema de prevalidación, se asegura mayor recaudación de impuestos y contribuciones en materia de comercio exterior.

**SEXTA.-** El impacto hacia los importadores será positivo, pues son los sectores industriales quienes han pedido a la Autoridad el apoyo para encontrar una solución a esta problemática que ha dañado seriamente su producción a nivel nacional para que a través de su colaboración procedan a la instrumentación de las medidas necesarias y adecuadas para la solución de esta problemática, no obstante lo anterior, será muy difícil que la Autoridad implemente mecanismos de ayuda al contribuyente.

**SEPTIMA.-** Al emprender acciones que eviten que la subvaluación de mercancías impacte negativamente en los sectores de producción, las empresas podrán continuar siendo altamente competitivas en el mercado internacional.

**OCTAVA.-** Se propone la inmediata regulación del Procedimiento Administrativo por Subvaluación de mercancías en la Ley Aduanera, para dar a los importadores la garantía de seguridad jurídica otorgada por el artículo 16 de la Constitución Federal.

**FUENTES.**

1. ACOSTA ROCA, Felipe, "*Glosario de Comercio Exterior*", ISEF, México, 2005.
2. ACOSTA ROCA, Felipe, "*Trámites y Documentos en Materia Aduanera*", ISEF, México, 2004.
3. CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, "*Derecho Aduanero*", Porrúa, México, 1985.
4. CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, "*Tratados y convenios aduaneros y de Comercio Exterior*". Porrúa, 14<sup>a</sup> edición, México, 2007.
5. LEYVA GARCÍA, Eugenio Jaime, "*Importaciones y Exportaciones, tratamiento jurídico*", ISEF, México 2004.
6. MALPICA DE LA MADRID, Luis, "*El Sistema Mexicano contra prácticas desleales de Comercio Internacional y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*", Porrúa, UNAM, México, 1998.
7. MÉNDEZ LADRÓN DE GUEVARA, Maricruz, "*Contribuciones y Aprovechamientos Derivados del Comercio Exterior, una alternativa para comercializar con el exterior*", Instituto Mexicano de Contadores Públicos, México, 2004.
8. MOYOTL HERNÁNDEZ, Francisca, "*Embargo precautorio en materia aduanera, estudio práctico de sus consecuencias jurídicas y los medios de defensa*", ISEF, México, 2005
9. OVILLA MENDUJANO, Manuel, *Aduanas*, SHCP, México, 1976
10. PAZ CONTRERAS, Laura, "*Análisis lógico Jurídico al Decreto por el que se otorgan facilidades administrativas en materia Aduanera y Comercio Exterior*". Tesina. Facultad de Estudios Superiores Acatlán 2011.
11. PONCE DE LEON ARMENTA; Luis, "*La metodología de la investigación científica del Derecho*", Biblioteca jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/205/dtr/dtr4.pdf>

12. ROHDE PONCE, Andrés, "*Derecho Aduanero Mexicano I*", ISEF, México, 2002.
13. ROHDE PONCE, Andrés, "*Derecho Aduanero Mexicano II*", ISEF, México, 2002.
14. TREJO VARGAS, Pedro, "*El Sistema Aduanero de México*", SHCP, México, 2003.
15. TREJO VARGAS, Pedro, "*Aduanas, Régimen Jurídico y Facilitación*", Porrúa, México 2008.
16. URBINA NANDAYAPA, Arturo de Jesús, "*Medios de Defensa Aduanera y de Comercio Exterior*", SICCO, México, 1999.
17. WITKER, Jorge, "*Derecho Tributario Aduanero*", Investigación de Ciencias Jurídicas, UNAM, México, 1999.
18. WITKER, Jorge, "*Metodología Jurídica*". Mc Graw-Hill, México, 1997.
19. WITKER, Jorge et al., Régimen Jurídico del Comercio Exterior en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2008.

#### **FUENTES LEGISLATIVAS**

20. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
21. Ley Aduanera.
22. Reglamento de la Ley Aduanera.
23. Ley de Comercio Exterior.
24. Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2012  
2013
25. Anexos de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio  
Exterior para 2012 y 2013
26. Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

27. Código Fiscal de la Federación.
28. Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria 2012 y 2013
29. Decreto por el que se otorgan facilidades administrativas en materia Aduanera y Comercio Exterior
30. Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. (GATT, 1994)

### **OTRAS FUENTES.**

Diario Oficial de la Federación.

[www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)

[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

[www.sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx)

[www.siicex.gob.mx/portalSiicex/SICETECA/SICETECA.html](http://www.siicex.gob.mx/portalSiicex/SICETECA/SICETECA.html)

[www.siicex.gob.mx/portalSiicex/](http://www.siicex.gob.mx/portalSiicex/)

[www.aduanas.gob.mx](http://www.aduanas.gob.mx)

[www.caaarem.com](http://www.caaarem.com)

[www.revistaaduanas.com.mx](http://www.revistaaduanas.com.mx)

[www.economia.gob.mx/](http://www.economia.gob.mx/)

[www.wto.org](http://www.wto.org)

[www.aladi.org](http://www.aladi.org)

**Instructivo de trámite para dejar sin efectos la suspensión en el Padrón de Importadores y/o Padrón de Importadores de Sectores Específicos, de conformidad con la regla 1.3.4.****¿Quiénes lo realizan?**

Las personas físicas y morales que se encuentren suspendidas en el Padrón de Importadores y/o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos.

**¿Cómo se realiza?**

Ingresando a la página electrónica [www.sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx), accediendo a "Mi portal", en la opción "Trámites y Servicios", sección "Servicios por internet", apartado "Padrón de Importadores" con el uso de RFC, CIECF y FIEL activos.

**¿En qué casos se envía documentación adicional?**

Cuando el contribuyente requiera presentar o enviar documentación para subsanar la irregularidad por la cual fue suspendido.

**¿Dónde se presenta o envía la documentación?**

Ante la ventanilla de control de gestión de la ACIC o utilizando el servicio de mensajería dirigido al domicilio de la ACIC, adjuntando el acuse electrónico de su promoción, en un plazo máximo de dos días contados a partir del envío de la solicitud, haciendo referencia a su número de folio, al correo electrónico [padroneimportadores@sat.gob.mx](mailto:padroneimportadores@sat.gob.mx).

**Requisitos:**

1. Documentación con la que acredite que ya quedó subsanada la irregularidad por la que fue suspendido el contribuyente en el Padrón de Importadores y/o en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos.
2. Estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.
3. Estar inscrito en alguno de los supuestos del artículo 71 del Reglamento.
4. Para la reincorporación del Sector 2 del Apartado A del Anexo 10, se deberá anexar a la solicitud en forma digitalizada la Licencia o Autorización, vigente, para el uso o comercialización de material radiactivo, emitida por la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias de la SENER.

**¿Cómo se dará a conocer el resultado de la solicitud?**

A través de la página electrónica [www.sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx), accediendo a "Mi portal", en la opción "Trámites y Servicios", sección "Servicios por internet", apartado "Padrón de Importadores" con el uso de RFC y CIECF activos, en un término no mayor a 30 días naturales contados a partir del día siguiente de la recepción de la solicitud.

**¿Qué sucede si transcurrido el plazo antes citado, no se publica el resultado del dictamen en la página?**

Se entenderá que el resultado es favorable.

**¿Qué procede si la solicitud es rechazada?**

El importador podrá generar de forma electrónica nuevamente su solicitud, subsanando las inconsistencias observadas.

**Disposiciones jurídicas aplicables:**

Artículo 59, fracción IV de la Ley, artículo 79 de su Reglamento y regla 1.3.4. de las RCGMCE vigentes.