

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**LA IMPORTACION EN EL
DERECHO ADUANERO MEXICANO**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez

MEXICO, D. F.

1969



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.

A MIS PADRES, CON AMOR.

"...y de una buena vez, hazte hombre digno y respetado por tus propios valores."

PROFR. ALFREDO DELGADILLO A.

"Procura estudiar mucho, que el estudio nunca te defraudará y sentirás en tu interior sólo satisfacción."

PROFA. IRENE G. DE DELGADILLO.

AGRADECIMIENTO .

La vida de interrelación social en que nos desarrollamos, es fecunda en tanto que se integra con los elementos técnicos y culturales de la civilización. Esta interrelación nos hace pensar necesariamente en que las obras que los hombres realizan, buenas o malas, grandes o pequeñas; en fin, todas, son producto de la humanidad, - pero concretizadas en su presentación por una o varias - personas a quienes conocemos como sus autores.

El presente trabajo, como requisito indispensable - en la culminación de mis estudios universitarios para obtener el Título de Licenciado en Derecho, ha sido realizado gracias al impulso y encausamiento que diversas personas dieron a mis inquietudes, entre las que se encuentran en primer término mis padres, que han sido los guías principales en mi vida; y mis cinco queridos hermanos, - primeros y últimos compañeros que integran la unidad familiar. En este orden de ideas, hago patente mi agradecimiento y sincero reconocimiento:

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, en -- donde adquirí las bases jurídicas para la actividad profesional con espíritu de servicio.

AL LICENCIADO HORACIO CASTELLANOS COUTINO, estimado maestro y amigo, que tuvo a su cargo la dirección del presente trabajo.

AL LICENCIADO EDUARDO JOLLY I., que como amigo y jefe en el trabajo, ha sido guía de las actividades jurídicas en que he cimentado y desarrollado los conocimientos adquiridos en la Universidad.

▲ LA LICENCIADA SARA CARMEN DE MARTINEZ, mestra y -
amiga de noble espíritu y consejera humanista.

▲ MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS DE ESTUDIO Y TRABAJO, con
los que he convivido mis inquietudes de estu--
diante y las obligaciones laborales, complementa
tándonos en nuestras actividades en vías a la
integración de nuestra personalidad.

ES JUSTICIA.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO
DE
DERECHO FISCAL

I N D I C E

CAPITULO 1.-LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO Y EL DERECHO ADUANERO.

	Pág.
1.1.-LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO	5.
1.2.-EL DERECHO FINANCIERO	6.
1.3.-EL DERECHO FISCAL	8.
1.4.-EL DERECHO ADUANERO	14.
1.4.A.-Sus fuentes	17.
1.4.B.-Los gravámenes	22.
1.4.C.-Los Sujetos	25.
1.4.D.-El Objeto	26.
1.4.E.-La Causa	28.
1.4.F.-Determinación de la obligación	30.
1.4.G.-Forma de la determinación	31.
1.4.H.-Los impuestos a la importación	31.
1.4.I.-Exenciones	32.
1.4.J.-Extinción de las obligaciones	33.
1.4.K.-Autoridades aduaneras	34.
1.4.L.-Operaciones Aduaneras	35.
1.4.M.-Sujetos de las operaciones	36.
1.5.-EL CODIGO ADUANERO	36.

CAPITULO 2.-EL CODIGO Y LAS IMPORTACIONES.

2.1.-LOS DIFERENTES TIPOS DE IMPORTACION	41.
2.1.A.-Importación Definitiva	44.
2.1.B.-Importación Temporal	46.
2.1.C.-Importación Especial	49.
2.2.-LA DOCUMENTACION ADUANERA	49.
2.2.A.-La Factura Comercial	49.
2.2.B.-El Peimento de Importación	50.
2.2.C.-La Lista de embarque	51.
2.3.-LOS TRAMITES ADUANEROS	52.
2.3.A.-El Reconocimiento Aduanero	52.
2.3.B.-Segundos Reconocimientos	54.
2.3.C.-El Retiro de las mercancías	54.

2.4.-LAS VIAS PARA LA IMPORTACION	55.
2.4.A.-Importación por vía postal	55.
2.4.B.-Importación por vía aérea	56.
2.4.C.-Importación por vías marítima y te- rrestre	57.
2.5.-MODALIDADES DE LA IMPORTACION	57.
2.5.A.-Zonas y Perímetros Libres	57.
2.5.B.-Puertos Libres	62.
2.5.C.-Incentivos	62.
2.5.C.1.-La Regla 14 Complementaria de la Tarifa	62.
2.5.C.2.-Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias	65.
2.5.D.-Subsidios	65.
2.5.E.-Restricciones	66.

CAPITULO 3.-EL ASPECTO ARANCELARIO DE LA IMPORTACION.

3.1.-LOS ARANCELES DE IMPORTACION	69.
3.1.A.-Fines extrafiscales	70.
3.1.B.-Fines Fiscales	72.
3.2.-LOS TRATADOS DE COMERCIO	75.
3.2.A.-El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT)	76.
3.2.A.1.-Su estructura	77.
3.2.A.2.-Aplicación territorial	78.
3.2.A.3.-Tratamiento a la Nación - más favorecida	78.
3.2.A.4.-El régimen de concesiones	79.
3.2.A.5.-La libertad de Tránsito	79.
3.2.A.6.-El Dumping	80.
3.2.A.7.-El aforo	80.
3.2.B.-El Tratado de Montevideo	80.
3.2.B.1.-El área de Libre Comercio	83.
3.2.B.2.-La Unión Aduanera	83.
3.2.B.3.-El Mercado Común	83.
3.2.B.4.-Contenido del Tratado	83.
3.2.B.5.-Logros Alcanzados	85.
3.3.-LOS SISTEMAS ARANCELARIOS	86.
3.3.A.-La Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI)	86.
3.3.B.-La Nomenclatura Arancelaria Unifor- me Centroamericana (NAUCA)	87.

3.3.C.-La Nomenclatura Arancelaria de Ginebra (NAG)	88.
3.3.D.-La Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB)	88.
3.4.-SISTEMAS ARANCELARIOS ADOPTADOS EN MEXICO	89.
3.5.-LA TARIFA DEL IMPUESTO GENERAL DE IMPORTACION VIGENTE	93.
3.5.A.-Su contenido y naturaleza	95.
3.5.B.-Caso práctico de su aplicación	98.
 CAPITULO 4.-LAS OPERACIONES DE IMPORTACION Y SU PROBLEMATICA.	
4.1.-LOS SISTEMAS ADUANEROS	103.
4.2.-EL VALOR DE LAS MERCANCIAS EN LAS ADUANAS	104.
4.2.A.-Disposiciones del GATT	105.
4.2.B.-El valor en la NAB	106.
4.2.C.-El valor en el Consejo Económico y Social de la ONU	107.
4.2.D.-El valor de las mercancías en las aduanas de México	107.
4.3.-LA VIGENCIA DE LOS GRAVAMENES DE ADUANAS	111.
4.4.-LAS CONTROVERSIAS ARANCELARIAS	114.
4.4.A.-El Acta de Controversia Arancelaria	116.
4.4.B.-El Recurso de Inconformidad	122.
4.4.C.-La Comisión Nacional de Criterio Arancelario	128.
 RECAPITULACION	133.
APENDICE:	141.
I.-Pedimento de Importación (Anverso)	
II.-Pedimento de Importación (Reverso)	
III.-Manifiesto de Carga.	
IV.-Cuadro de los sistemas de clasificación arancelaria de la CUCI Y NAUCA.	
V.-Cuadro de clasificación arancelaria de la Tarifa del Impuesto General de Importación.	
VI.-Clasificación arancelaria de Alfileres de seguridad.	
 CITAS:	147.
BIBLIOGRAFIA	151.

- - - - -

I N T R O D U C C I O N

Las características económicas que presenta todo Estado en vías de desarrollo, hacen incuestionable la importancia de su sistema aduanero.

El gran número de operaciones de importación que todos los días se llevan a cabo por las vías marítimas, terrestre, aérea y postal en las aduanas del territorio, presentan una compleja composición integrada con distintas partes y por lo mismo, influida por diferentes intereses: --- los importadores, con un afán protector de sus intereses -- buscando por todos los medios su aseguramiento en las operaciones, y sobre todo en el aforo de las mercancías, para que la determinación de los gravámenes correspondientes -- obedezca a los principios de justicia fiscal; los industriales, interesados en la protección de sus productos en los mercados nacionales frente a la competencia de las mercancías extranjeras; y el Estado, procurando la protección al interés público y el equilibrio de las partes económicas que participan en las actividades del Comercio Exterior.

Esta pugna entre distintos intereses y la búsqueda de su seguridad, ha llevado al Estado mexicano a procurar una mejor regulación de las disposiciones relativas al Comercio Exterior; que con la presión de las partes que intervienen, ha influido para el enriquecimiento de la legislación aduanera mexicana.

Las particulares características de la actividad en -- aduanas hacen que su regulación se lleve a cabo en forma -- plena a través de la Ciencia Económica, la Política y la -- Jurídica, ya que los aspectos económicos del Comercio Ex--

terior deben ante todo estar presentes como objeto fundamental que determina la política que al respecto se aplica en la materia y que influye en última instancia en la regulación que norma y legitima el ordenamiento legal de esta estructura.

Lo anteriormente señalado le dá a nuestro sistema aduanero una formación especial dentro del ordenamiento fiscal, al apartarse de los lineamientos particulares del Derecho Tributario en el sentido de la finalidad fiscal de los impuestos, ya que la base de la imposición aduanera se encuentra en la necesidad del aseguramiento de la economía nacional e partir de la regulación al Comercio Exterior.

El presente trabajo es un estudio de la estructura de nuestro sistema aduanero en su aspecto jurídico; su modesto contenido sólo representa un primer impulso para trabajos más profundos que realmente aporten nuevos análisis y estudios en esta materia tan poco explorada. Por lo mismo, los aspectos económico y político que integran la regulación al Comercio Exterior fueron tratados en forma superficial.

Por sistema, se analizan en primer término los aspectos que integran la actividad financiera del Estado y dentro de ésta, las bases fundamentales de la facultad impositiva del poder Público comprendidas en nuestra Constitución y leyes fiscales, para que una vez fijados los principios generales analizar en particular las cuestiones aduaneras.

Las operaciones en las aduanas se estudian cada una con sus características en concreto en las vías por las

que éstas se pueden llevar a cabo; además se presenta un somero estudio de las modalidades que estas operaciones pueden tomar.

Gran importancia tiene la cuestión arancelaria de la importación, integrada por la Tarifa del Impuesto, por lo que se hace un estudio de los sistemas arancelarios, y de los Tratados de Comercio que marcan lineamientos generales en la política comercial entre los países. A continuación se expone un somero análisis de los sistemas arancelarios que al respecto ha adoptado nuestro Estado,; para terminar con el estudio de la actual Tarifa del Impuesto General de Importación.

Por la diferencia de intereses que intervienen en las operaciones de importación, es natural que surjan controversias en la realización de las operaciones respecto de las disposiciones legales aplicables, por lo que se ha pretendido hacer un estudio de la problemática existente en aspectos tan importantes como el concepto del valor de las mercancías en las aduanas, base para la determinación de los impuestos ad-valórem; los problemas de vigencia temporal de las disposiciones legales y, finalmente, la naturaleza del procedimiento en las controversias arancelarias.

El presente trabajo no puede representar el final de los estudios de una Carrera de Licenciatura en Derecho; es solamente el principio de ella; y tanto en la actividad profesional como postulante, así como también en la de investigador de la Ciencia Jurídica en general, y de la aduanera en particular; la inquietud de un estudiante deberá estar al frente. Así lo espero.

1.-LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO Y EL DERECHO ADUANERO.

1.1.-LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.-El Estado como supremo organismo de una sociedad, realiza funciones que tienen como objetivo fundamental el cumplimiento de sus fines, para lo cual necesita de los medios pecuniarios o de otras especies, lo que da origen a la creación de sistemas para la obtención y erogación de los fondos que forman su patrimonio. Dentro de estas funciones, la administrativa es de -- trascendental importancia debido a que está encaminada a la realización de las tareas que las leyes fijan al Estado con el fin de asegurar el funcionamiento organizado y efectivo de la actividad estatal en forma permanente, regular y continua para lograr la solución de las necesidades colectivas de interés general y de carácter material, económico y cultural. (1)

El aumento que a través de los años han venido alcanzando las necesidades colectivas, ha obligado al Estado a crear distintos servicios públicos para su satisfacción, - en los que eroga grandes cantidades de dinero. Esta situación dió nacimiento a la Ciencia de las Finanzas que tiene por objeto la investigación de las diversas formas por cuyo medio los órganos del Estado o cualquier otro organismo público se procura las riquezas materiales necesarias para su vida y funcionamiento; y también la forma en que éstas riquezas deben ser utilizadas.

La expresión Finanzas Públicas, nos dice el Vocabulario Jurídico de Henry Capitan, se deriva del verbo "Finer" que significa llevar a cabo, procurar, y especialmente pagar; de lo que se desprende que es el conjunto de los re--

cursos, reglas técnicas y jurídicas relativas a la actividad financiera de las personas públicas.

De acuerdo con Giuliani Fonrouge (2), la actividad financiera estatal tiene por finalidad hacer posible el cumplimiento de los objetivos del Estado, a través de la Ciencia de las Finanzas y el Derecho Financiero. Griziotti (3) agrega como elemento necesario, la Política Financiera.

Partiendo de los anteriores criterios, podemos decir que la actividad financiera del Estado está regulada por una Ciencia Económica, que como conjunto sistematizado de principios debidamente institucionalizados se avoca al estudio de la distribución de los gastos del Estado y de las condiciones para su aplicación; por una Política que regula los fines de las finanzas y los medios para su obtención; y por un Derecho que establece los principios generales para la imposición de los gravámenes. Es decir, la actividad financiera que realiza el Estado tiene una estructuración sistematizada con una Economía, una Política y un Derecho de las Finanzas.

1.2.-EL DERECHO FINANCIERO.-De los aspectos enunciados anteriormente, el Derecho Financiero, al regular las bases legales de las leyes impositivas, establece los principios generales para la obtención de los medios económicos que el Estado requiere en su actividad pública, característica que lo encuadra dentro de las disciplinas de Derecho Público, pero considerado autónomo por contener principios propios -- que el texto constitucional prevé en materia financiera, fundandose principlamente en su contenido económico; en la

solidaridad de las obligaciones que dan al sujeto activo un carácter supremo en razón de sus fines; llegando además a establecer criterios específicos en las obligaciones.

Como rama autónoma del Derecho Público, el Derecho Financiero se encuentra relacionado con otras disciplinas como son la Economía Política, con la que se identifica en muchos aspectos, partiendo de las leyes que contemplan las necesidades y los satisfactores; el Derecho Administrativo que con el Derecho Financiero unifica los sujetos de la relación, pero con distintas finalidades y realizadas en diversas formas; el Derecho Constitucional de donde toma los principios generales en materia impositiva, y se regula la actividad legislativa correspondiente; el Derecho Internacional en razón de las relaciones financieras entre los Estados y entre sus gobernados; el Derecho Penal, por los actos delictuosos que pueden cometer en contra de la Hacienda del Estado. Sus relaciones con el Derecho Privado parten de las bases primeras que éste regula en las obligaciones, y el patrimonio en que incide la carga fiscal.

El Derecho Financiero presenta un contenido complejo que se integra por el Derecho Presupuestario, la Reglamentación Patrimonial del Estado; el Derecho Tributario o Derecho Fiscal y por el Derecho Monetario.(4)

Con este contenido, el Derecho Financiero determina en anualidades las bases de las erogaciones necesarias para satisfacer las necesidades generales, los recursos para cubrir las y el control de las inversiones; además re-

quiere de una regulación de los medios económicos, que se logra a través de la Administración de su Patrimonio. Es de singular importancia, además el Derecho Monetario que norma el movimiento de la moneda como instrumento de cambio en las relaciones económicas.

Para el desarrollo de este estudio, requiere especial atención el aspecto relativo al Derecho Tributario o Fiscal.

- 1.3.-EL DERECHO FISCAL.-Rafael Bielsa (5) define al Derecho -- Fiscal como "...el conjunto de disposiciones legales y -- principios de derecho público que reglan la actividad jurídica del Estado." Fonrouge por su parte expone que es la "...rama del Derecho Financiero que se propone estudiar el aspecto jurídico de la tributación en sus diversas manifestaciones: como actividad del Estado, en las relaciones de éste con los particulares y en las que se suscitan entre estos últimos." (6)

Consideramos al Derecho Fiscal como una Ciencia de orden público, contenida en un ordenamiento sistematizado de disposiciones y principios que tratan lo relativo a la obtención de los recursos que el Estado necesita para la realización de sus funciones; y a las relaciones y efectos que la imposición de gravámenes origina.

Este Derecho recibe diferentes denominaciones, tales como Derecho Tributario, Derecho Impositivo, Derecho Fiscal, etc., debido a la naturaleza de la carga tributaria que el Fisco (7) o Estado en su actividad financiera tie-

no la facultad y obligación de recaudar.

El desarrollo del Derecho Fiscal en nuestro país ha seguido el sistema del ordenamiento doctrinal Alemán, que consiste en la concentración de las normas sustantivas y adjetivas de carácter general, y excluye en lo particular a los diferentes tipos de impuestos, los cuales se legislan en leyes específicas y por separado como la Ley del Impuesto sobre la Renta, la Ley de Ingresos Mercantiles, la Ley del Timbre y sobre Capitales, etc., a diferencia del sistema que codifica a todos los impuestos y a las disposiciones generales y sustantivas de los mismos en un solo cuerpo.

El sistema de legislación fiscal Alemán fué implantado en nuestro país en el Código Fiscal de la Federación del 10. de enero de 1939 (publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1938). Este Código fué derogado por el Código Fiscal de la Federación del 10. de abril de 1967 (publicado en el Diario Oficial de la Federación del 19 de enero de 1967), en el que se aprovecharon las experiencias obtenidas a través de 28 años de vigencia del anterior; lo depuró en muchos aspectos y en especial, excluyó de su contenido lo relativo a la organización y funcionamiento del Tribunal Fiscal de la Federación que había quedado incluido en el primero al vertir la Ley de Justicia Fiscal en su Título IV, relativo a la fase contenciosa del procedimiento. Así, el Código Fiscal de la Federación, cumple con los lineamientos que la Doctrina marca para un Código Fiscal, pues al decir de Bielsa (3) "El carácter y el valor de un Código Fiscal se determina por su método y unidad y, especialmente por el

régimen orgánico de la obligación fiscal y la protección jurisdiccional del contribuyente."

Por otra parte, podemos afirmar que los estudios realizados por los tratadistas de esta materia han desarrollado tanto este Derecho, que a pesar de poderse considerar un ordenamiento nuevo en su aspecto doctrinario, se ha desenvuelto por la trascendencia de su contenido que es en sí la imposición fiscal, ordenada por la Constitución Federal en su artículo 31 fracción IV, en relación a las obligaciones de los mexicanos de contribuir para los gastos de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes en los órdenes Federal, Estatal y Municipal; y en el aspecto federal por lo que respecta entre otros a la imposición de tributos aduaneros. La doctrina contribuye a precisar el sentido y alcance de las normas jurídicas, las que "...emanan de la potestad Estatal e imponen al contribuyente y al poder Administrativo una obligación de Derecho Público de cumplirlas por su carácter de necesarias. Se ejecuta por el Poder Administrador para exigir los ingresos públicos, con fines públicos bajo el régimen de Derecho Público." (9)

El Derecho Fiscal como rama del Derecho Financiero, obviamente relacionado con otras disciplinas del Derecho, como son el Administrativo, el Constitucional, el Internacional, el Penal, el Civil, el Mercantil, etc., - tiene como Fuentes fundamentales a la Constitución, la Ley y los Tratados Internacionales. Los Reglamentos, la Doctrina y la Jurisprudencia, como Fuentes indirectas son de considerable importancia.

El contenido esencial del Derecho Fiscal está determinado por la facultad impositiva del Estado, quien lo establece prescindiendo de la voluntad de los particulares; los grava tomando en cuenta su capacidad económica o los actos que realizan, y regula las relaciones entre el Estado y los sujetos de la obligación.

La obligación Fiscal creada por el Derecho, la define Bielsa (10) como "...el vínculo jurídico que la ley -- crea entre el fisco y el contribuyente, y en virtud de la cual éste debe entregar a aquél una suma de dinero." Este vínculo de Derecho presenta una estructura jurídica común a toda obligación de dar, con un sujeto activo que es el Estado, acreedor de la obligación por mandato legal que le otorga una facultad de poder de ejercicio unilateral, pero que además difiere de las facultades de Derecho Privado ya que ésta no es renunciable por estar fundada en el Deber Jurídico de exigir su cumplimiento. El sujeto pasivo es el contribuyente u obligado, que conforme a nuestros ordenamientos de la materia, puede ser toda persona física o colectiva, mexicana o extranjera que de acuerdo con las leyes deba pagar una prestación determinada al fisco federal; y aquellos que la ley determine como obligados a dicho cumplimiento. (11)

La prestación que es objeto de la obligación fiscal, debe consistir en dinero o en especie, según lo dispone el artículo 2o. de nuestro Código Fiscal vigente, y su fuente es el hecho imponible que nace al realizarse las situaciones jurídicas o de hecho previstas en las leyes (12), por lo que esas situaciones deben estar previamente establecidas en la ley; lo que determina el principio: "Nullum impost sine lege".

Además de la principal, la obligación fiscal también - presenta otro tipo de cargas, como los actos de molestia que el sujeto pasivo debe permitir para el cabal funcionamiento de la actividad fiscal, pero éstas tienen un carácter más bien administrativo, como el caso de la obligación de retener impuestos; de permitir visitas de inspección, etc.

Las obligaciones fiscales de dar, las denomina nuestro Código, Impuestos, Derechos, Productos y Aprovechamientos, y al efecto, el artículo 2o. dice que son impuestos las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales, para cubrir los gastos públicos; - los Derechos (que la Doctrina llama Tasas), los define el artículo 3o. como aquellas contraprestaciones que la ley establece en pago de un servicio de carácter público; los Productos se encuentran determinados en el artículo 4o. - como aquellos ingresos por actividades de la Federación - que no corresponden a sus funciones propias, o por la explotación de sus bienes patrimoniales; y por último, el artículo 5o. define como Aprovechamientos los recargos, - multas y demás ingresos de Derecho Público que no corresponden a los ingresos ordinarios anteriores.

Los impuestos, como ingresos del Estado, son los que revisten mayor importancia por su naturaleza y sus fines, y a pesar de que nuestra legislación menciona que son para cubrir los gastos públicos (13), y éste es su fin principal, también tienen fines sociales y económicos, como - el caso de los que imponen barreras arancelarias en materia aduanera para proteger la industria nacional; los que

se imponen para restringir algunas actividades en relación con los juegos de azar; los que se aplican a la inversión o reinversión, cuya naturaleza es distinta a la satisfacción exclusiva del gasto público.

La Doctrina hace una clasificación de los impuestos en Directos e Indirectos, tomando en cuenta la relación entre el objeto y la fuente; que en los primeros resulta inmediata y en los segundos mediata, por lo que el impuesto directo es aquél en el que el legislador se propone alcanzar al verdadero contribuyente; suprime a todo intermedio entre el pagador y el fisco, de manera que las calidades del sujeto pasivo y pagador del impuesto se confunden. Por el impuesto indirecto el legislador no grava al verdadero contribuyente, sino que por los efectos de la repercusión, el obligado lo traslada a otras personas, -- que son las efectivamente incididos; las calidades de sujeto del impuesto y pagador son distintas. (14)

Los tratadistas clasifican los impuestos partiendo de diferentes criterios, pero la generalidad de ellos concluye en que los impuestos directos se pueden dividir en dos grandes grupos: Reales y Personales. En los impuestos reales se considera la capacidad contributiva sin tomar en cuenta las condiciones personales y de familia del contribuyente. En los impuestos personales se valora la capacidad contributiva personal del contribuyente y de su familia en relación con las circunstancias económicas y sociales que la caracterizan. (15)

Los impuestos indirectos son agrupados tomando en cuenta la manifestación del contribuyente en relación a --

los actos y a los consumos, como el caso de los impuestos a la importación y exportación en el primer grupo, y a -- los actos de compraventa y la producción, en el segundo.

En nuestro sistema la división de los impuestos se enuncia en la Ley de Ingresos de la Federación que toma en cuenta el objeto del mismo; así se enumeran el Impuesto -- sobre la Renta, el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, Impuesto del Timbre, Impuesto a la Importación, etc.

Los impuestos a la importación y exportación, son el principal objeto de estudio y regulación del Derecho Aduamero, que de acuerdo con las clasificaciones mencionadas, son impuestos indirectos que tienen como objeto gravar la introducción al país de las mercancías procedentes del extranjero y la salida de mercancías nacionales con destino a otros países.

1.4.-EL DERECHO ADUANERO.-El Derecho Aduanero tiene una importancia trascendente en todo Estado moderno debido a los -- caracteres que presenta, puesto que los impuestos que regula no sólo constituyen una de las principales fuentes -- de ingresos del Fisco, sino que a través de este Derecho, el Estado exterioriza su política en materia de Comercio Internacional. Es un instrumento de ayuda para lograr la estabilidad económica del país a través de la regulación de entrada y salida de mercancías al territorio, lo que -- permite asumir una política de protección en el ramo in--dustrial. Por otra parte, el Derecho Aduanero estudia aspectos como el Internacional para la regulación de las relaciones comerciales entre los diferentes países a través de los tratados de la materia; como el administrativo que rige la actividad de los órganos del Poder Público en rela

ción con esta actividad; como el Derecho Penal para pre--veer y reprimir las violaciones a las leyes aduaneras en su aspecto sustantivo; y también aspectos del Derecho Pro--cesal respecto de la averiguación y determinación de in--fracciones en materia de juicios administrativos aduane--ros. Con estas materias se relaciona como rama del Dere--cho Fiscal y toma principios que desarrolla en su aspecto particular y les da características peculiares para alcan--zar características especiales que vienen a integrar estu--dios que respectivamente podemos llamar de Derecho Interna--cional Aduanero, Derecho Administrativo Aduanero, Derecho Penal Aduanero, Derecho Procesal Aduanero.

En nuestro país, la sistematización de este Derecho se inicia a partir de la expedición de la Tarifa General a la Importación de 1929, pues es con ella cuando principian a florecer en forma sistemática y ordenada los orde--namientos jurídicos que rigen esta materia. Así el 19 de agosto de 1935 se promulga la Ley Aduanal que reglamenta las actividades de aduanas, y junto con la Tarifa del Im--puesto de Importación integra el ordenamiento jurídico --del Derecho Aduanero.

Debido a la situación económica creada por la segun--da guerra mundial, México sustituyó importaciones en gran escala y desarrolló las exportaciones de productos elabo--rados dentro de las posibilidades industriales que presen--taba en esa época; por falta de equipos y maquinaria in--dustrial, carencias que llevaron al gobierno a propiciar actividades industriales a través de franquicias fiscales a la importación y estímulos fiscales para su desarrollo. Así en el año de 1947 se establece la Nueva Tarifa del Im

puesto General de Importación que incluye una cuota general ad-valórem, tendiente a disminuir la excesiva demanda de productos importados, lo que trajo como consecuencia - un alza de precios, provocando un desajuste comercial.(16)

El 31 de diciembre de 1951 fué promulgado el Código Aduanero que derogó la Ley del 19 de agosto de 1935, y -- que presenta un aspecto más ágil en las actividades aduaneras; con un sentido progresista y fundado en el desarrollo de las doctrinas financieras y jurídicas en general.- Vino a darle un aspecto moderno al régimen aduanero mexicano, y culminó, en su avance hasta la fecha, con la expedición de la nueva Tarifa del Impuesto General de Importación de 3 de noviembre de 1964, que adoptó la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB) con sus sistemas de clasificación, términos técnicos y Reglas Generales que ajustan a la dinámica del desarrollo económico del país, estimulando la producción y ofreciendo seguridades al comercio nacional respecto de la competencia con productos extranjeros.

El otro aspecto de los impuestos de Aduana, lo constituye el impuesto a la Exportación, que se rige en el Código Aduanero vigente y en especial en la Tarifa al Impuesto General de Exportación. Por las características económicas que presenta nuestro país, se comprende que en lo relativo a la exportación, las reglamentaciones de la materia no hayan alcanzado el nivel tan considerable que en el aspecto de Importación se ha logrado. Nuestro país, con una economía en vías de desarrollo no se caracteriza como exportador, por lo que las escasas exportaciones que se llevan a cabo, en relación con las importaciones, han de-

jado estancada la legislación en esa materia. Por otra -- parte, por la naturaleza del presente estudio, analizaremos en especial lo relativo a la Importación.

Por sus características peculiares, podemos decir -- que el Derecho Aduanero es una rama del Derecho Fiscal -- que tiene por objeto la regulación de la actividad adm-- nistrativa relacionada con la introducción y salida de -- mercancías del país, así como la de los efectos que di-- chos movimientos de mercancías y la imposición de gravámenes originen.

1.4.A.-SUS FUENTES.-La fuente principal del Derecho Aduanero - es la Constitución, como norma suprema del País. El poder impositivo de los tributos al comercio exterior se encuentra fundado en los artículos 73 fracción XIII, párrafo lo. y 131 párrafo II de la Constitución, en la que se faculta al Congreso de la Unión y al Ejecutivo, respectivamente, - para establecer contribuciones sobre el comercio exterior y, "...para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por - el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos..." El establecimiento de aduanas y habilitación de puertos, es facultad del Ejecutivo por disposición contenida en la fracción XIII del artículo 89 constitucional.

De lo anterior y conforme a lo dispuesto por el artículo 124 constitucional, que dispone que las facultades - que la Constitución no concede expresamente a los funcionarios Federales, se entienden reservadas a los Estados;-

es facultad exclusiva de la Federación emitir las disposi-
ciones en materia de Derecho Aduanero, a pesar de que en
 el artículo 118, fracción I, se dispone que los Estados -
 no pueden, sin el consentimiento del Congreso de la Unión
 establecer derechos de tonelaje; ni otro alguno de puer--
 tos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importa--
 ciones o exportaciones, lo cual, interpretado a contrario
 sensu nos lleva a pensar en la posibilidad de que con el
 consentimiento del Congreso de la Unión, si puedan los Es-
dados establecer dichos gravámenes.

La Ley, como fuente inmediata del Derecho, determina
 en forma expresa el funcionamiento de la actividad tribu--
 taria del Estado, y señala las obligaciones de los suje--
 tos pasivos frente a aquél cuando se realizan los supues--
 tos que marca como hechos generadores del crédito fiscal.
 Por lo tanto, su contenido debe ajustarse a los lineamien--
 tos de la Constitución en razón de la jerarquía de leyes
 y del principio impositivo de proporcionalidad y equidad
 de los impuestos, que ordena la fracción IV del artículo
 31 constitucional.

En el Derecho Aduanero, como ya se expuso, la ley --
 puede generarse tanto por el Poder Legislativo como por -
 el Ejecutivo, pues si en principio, la facultad de legis--
 lar en materia de comercio exterior pertenece al Congreso
 de la Unión, por razones de política económica, éste pue--
 de autorizar al Ejecutivo para legislar en esta materia;
 situación que preveen los artículos 49 y 131 párrafo II -
 de la Constitución.

El Derecho Aduanero en nuestro país, está constituí-

do por los siguientes ordenamientos:

- 1o. LEY REGLAMENTARIA DEL PARRIFO SEGUINDO DEL - ARTICULO 131 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS. (Publicada en el Diario Oficial de 5 de enero de 1961)
- 2o. LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDE-- RAL EN MATERIA ECONOMICA. (publicada en el Diario Oficial de 3o de diciembre de 1950)
- 3o. CODIGO ADUANERO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXI-- CANOS. (Publicada en el Diario Oficial de - 31 de diciembre de 1951)
- 4o. TARIFA DEL IMPUESTO GENERAL DE IMPORTACION. (Publicada en los Diarios Oficiales del 3 - al 24 de noviembre de 1964)
- 5o. TARIFA DEL IMPUESTO GENERAL DE EXPORTACION. (Publicada en el Diario Oficial de la Fede-- ración de 31 de diciembre de 1957)
- 6o. LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION. (En su -- parte relativa)
- 7o. LOS TRATADOS QUE ESTEN DE ACUERDO CON LA -- CONSTITUCION, CELEBRADOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, CON APROBACION DEL SENADO.

Como puede apreciarse, por su carácter complejo se - hace difícil su codificación, de donde resulta impropia - la denominación Código Aduanero, que más bien debería lla - marse Ley del Impuesto sobre Importación y Exportación. - Este aspecto, por su peculiaridad, será tratado en aparta - do especial.

Los Tratados Internacionales constituyen una fuente importante de este Derecho, ya que el artículo 133 de la Constitución dispone que "...todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, (Constitución) celebrados y que

se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión."

En materia aduanera, México ha suscrito diversos tratados con países extranjeros, entre los que destaca por su importancia y trascendencia el Tratado de Montevideo - que creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), cuyas "...disposiciones conexas y complementarias en la próxima década se irán eliminando paulatinamente -- las barreras comerciales entre los países latinoamericanos, a la vez que, simultáneamente, se implantarán niveles arancelarios comunes para las importaciones de artículos de fuera de la Zona." (17)

El Tratado de Montevideo fincó las bases para la -- creación de la ALALC, que tiene como objetivo principal -- incrementar el comercio y promover la expansión económica entre los países miembros de ella. Fué concertado el 18 -- de febrero de 1960 por 7 países latinoamericanos entre -- los que estuvo presente México. Tiene por objeto la libre circulación de las mercancías en el mercado latinoamericano, eliminando restricciones, derechos aduaneros y gravámenes fiscales de efectos equivalentes por medio de concesiones recíprocas; y su fin último es llegar a establecer el Mercado Común Latinoamericano en un lapso de 12 años. (18)

OTRAS FUENTES:--Los Reglamentos, como fuente indirecta, tienen una función importante en nuestro Derecho, puesto que con base en la fracción I del artículo 89 de la -- Constitución, los Reglamentos de Ejecución representan un medio idóneo para facilitar la exacta aplicación de la --

ley. Su creación es más sencilla que la de la ley, toda vez que para que obtengan fuerza obligatoria, sólo requieren del refrendo del Secretario de Estado correspondiente, de acuerdo con la disposición contenida en el artículo 92 constitucional. Además, se entiende que por ser un conjunto de disposiciones que tienen su antecedente en la ley, no pueden ir más allá de ella, ni derogarla o ir en su -- contra.

La Jurisprudencia es fuente indirecta de gran importancia puesto que a través de ella se determina el sentido y alcance de la ley, fundándose en el análisis de las situaciones concretas sobre controversias que se originan por la aplicación de leyes. En materia fiscal, el Tribunal Fiscal de la Federación establece Jurisprudencia al -- decidir en Pleno sobre las contradicciones de las Salas, -- o cuando al resolver un recurso de queja, modifique la -- existente. (19) Dicha Jurisprudencia es obligatoria para las Salas del Tribunal, pero pueden dejar de aplicarla -- con la obligación de exponer los motivos que tuvieron para ello.

En el orden Judicial Federal, la Jurisprudencia que establece la Suprema Corte de Justicia de la Nación en -- Pleno, es obligatoria para el Poder Judicial; así como también es obligatoria para los inferiores jerárquicos la que establezcan las Salas y los Tribunales Colegiados de Circuito.

Es necesario hacer notar que nuestra legislación en materia fiscal, contiene una disposición que constriñe la aplicación estricta de las normas de Derecho Tributario --

que establezcan cargas a los particulares o señalen excepciones a las mismas,⁽²⁰⁾ por lo que, la Jurisprudencia que en la materia se establece no puede interpretarlas con carácter extensivo; es más, no puede seguir alguno de los principios "In dubio pro Fisco" (Interpretación a favor del Fisco) o "In dubio contra Fisco" (Interpretación en contra del Fisco). (21)

Analizadas las fuentes directas del Derecho Aduanero, como la Constitución, norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico; las leyes que regulan la materia y los Tratados Internacionales; y la indirectas como los Reglamentos, la Jurisprudencia y la Doctrina, principalmente; procederemos al estudio de los gravámenes de la importación.

1.4.B.-LOS GRAVÁMENES:-Partiendo de la clasificación de los Ingresos de la Federación que el Código Fiscal establece en sus artículos 2o., 3o., 4o. y 5o., encontramos en materia de importación a los impuestos, derechos y aprovechamientos, sin que puedan comprenderse a los Productos, ya que en esta materia, los gravámenes se originan en la actividad específica de los órganos de la administración en relación con las operaciones de comercio exterior, y los -- Productos corresponden a ingresos de la Federación por actividades ajenas a sus funciones propias. Trataremos en primer término los Derechos, después los Aprovechamientos y al final los Impuestos, por la importancia que éstos representan.

De acuerdo con la clasificación enunciada, toman el carácter de aprovechamientos los recargos, las multas y -

demás ingresos distintos a los impuestos y derechos que - el Estado impone en las operaciones de importación, como el caso de los recargos que se originan por la extemporaneidad en el pago de los impuestos con que se gravan dichas operaciones; las multas que impone la autoridad por infracciones a las leyes aduaneras, etc. La Ley de Ingresos de la Federación para el año de 1969 los especifica - en la fracción XIX de su artículo 10.

Los Derechos, que son los ingresos que la Federación percibe por la realización de servicios que tienen el carácter de Función Pública que realiza el Estado, reciben también el nombre de Tasas, y se encuentran enumerados en la Ley de Ingresos citada en la fracción XVII, apartado - 1. del artículo 10., y son los relativos a almacenaje, -- transporte y tránsito interaduanal; maniobras de mercan-- cías dentro del recinto oficial, análisis, servicios ex-- traordinarios, vigilancia de importaciones temporales y - otros.

Respecto de estos ingresos, Giuliani Fonrouge (22) - considera que "...desde el punto de vista jurídico no exis te diferencia estructural entre el impuesto y la tasa. -- Ambos tienen su fundamento en el poder tributario del Es- tado, que a su vez reposa en el poder de imperio..." y de fine tanto a los impuestos como a las tasas como las pres taciones pecuniarias que exige compulsivamente el Estado en virtud de una ley, por la realización de una actividad que afecta especialmente al obligado.

Del análisis de la definición citada, encontramos - en primer término que se presenta una contradicción que - os base fundamental de diferenciación entre impuesto y ta

sa, toda vez que si ésta tiene su origen en un servicio otorgado por el Estado, es facultad del sujeto pasivo hacer uso de él, y la utilización de dicho servicio, que es presupuesto para la imposición del gravamen, no resulta de un acto unilateral como lo es el impuesto en el que no interviene la voluntad de los particulares para su aplicación, sino que es una contraprestación; es decir, un pago por la prestación de un servicio; carácter diferencial -- que nos lleva a concluir que no pueden considerarse de una misma naturaleza a estos dos ingresos de la Federación.

Los ingresos que mayor importancia presentan en los sistemas tributarios de aduanas son los impuestos aduaneros, los que pueden tener un carácter fiscal o extrafiscal, ya que son fuente importante de ingresos de la Federación para los gastos públicos, y son el medio idóneo para la protección económica del país. Se incluyen dentro de esta categoría a las contribuciones especiales que se justifican en razón del beneficio que obtienen determinados grupos de personas por actividades que realizan, por la aplicación que de ellos se hace para la realización de obras públicas o para otros fines. Griziotti las define como "...la prestación obligatoria debida en razón de beneficios individuales o de grupos sociales, derivados de la realización de obras públicas o de especiales actividades del Estado." (23)

Estos ingresos se encuentran enunciados en la Ley -- respectiva para el presente año, en la fracción IX del artículo 10., y comprende el Impuesto General, integrado -- por las cuotas específicas y ad-valórem; el 10% en importaciones por vía postal; el 3% adicional sobre el impuesto general; y el 10% adicional sobre el valor más alto en

tre el comercial y el oficial.

Los impuestos a la importación, que tienen su fundamento en la potestad impositiva de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, son el objeto directo de la relación tributaria, que nace con la entrada al país de los efectos de importación. Presentan las características esenciales que la Constitución determina, a saber: a) Legalidad, es decir, que dicho gravamen se encuentre previsto en la ley que al efecto expide el Congreso de la Unión o el Ejecutivo (24), y b) Proporcionalidad y equidad. (25)

Los elementos que integran la relación tributaria, son: los sujetos, el objeto y la causa, que a continuación estudiaremos.

1.4.C.-LOS SUJETOS.-Como en toda relación de derecho, la tributaria presenta dos tipos de sujetos: activo y pasivo.

El sujeto activo de la relación es la Federación, la cual realiza sus funciones aduaneras a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6o. fracciones I, II y IV de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado; y en concreto, dentro de ésta y como parte de ella, la Dirección General de Aduanas, que tiene a su cargo la dirección e inspección de las oficinas aduaneras y los servicios de ese ramo, por disposición del artículo 682 del Código.

El sujeto pasivo está representado en la importación por el destinatario de las mercancías; calidad que se comprueba con la factura comercial, y a falta de ella, con -

todo aquello que a juicio del jefe de la aduana, pueda -- servir de prueba de dicha calidad(26), por lo que pueden ser sujetos pasivos de la relación tributaria tanto las - personas físicas como las colectivas que realicen opera-- ciones de importación; ya sea por si mismas, por mandata-- rio o por medio de apoderado.

Debemos diferenciar al sujeto pasivo del tributo y - al sujeto de la obligación tributaria (27), ya que en al-- gunos casos el sujeto pasivo del tributo, es decir, el -- que la ley señala como contribuyente, no coincide con el sujeto pasivo de la obligación tributaria, o sea, el que paga; como en el caso de los agentes aduanales que por -- disposición del artículo 706 del Código Aduanero, son res-- ponsables solidarios "...por todas las obligaciones y cré-- ditos fiscales que se originen con motivo de las operacio-- nes aduaneras en que intervengan."; los poseedores de mer-- cancias de contrabando; etc. Por esto decimos que es suje-- to pasivo de la obligación tributaria toda persona o enti-- dad que de acuerdo con la ley resulta obligada al pago -- del impuesto, y que puede ser tanto el destinatario de la mercancías importada como un tercero.

1.4.D.-EL OBJETO.-Las leyes que establecen impuestos, desde su nacimiento tienden a abarcar un campo de aplicación con - una materia específica, en la que van a regular determina-- das situaciones, que al realizarse dan origen a las rela-- ciones jurídicas tributarias con obligaciones que la ley específica. De ésto se desprende que el objeto del impues-- to que la ley establece, es la determinación de los presu-- puestos fácticos que el legislador ha previsto para que - de su realización se origine la obligación tributaria.

En materia de importación, el objeto del impuesto es gravar la entrada de mercancías extranjeras al país en — los casos y condiciones que la ley prevee; supuestos que al realizarse dan nacimiento a la obligación tributaria, la que a su vez, tiene como objeto las prestaciones en — dinero o en especie correspondientes.

Fonrouge (28) nos dice al respecto que el objeto de la relación tributaria es "... la prestación que debe cumplir el sujeto pasivo, esto es, el pago de una suma de dinero en la generalidad de los casos, o la entrega de cantidades de cosas en las situaciones especiales en que el tributo sea fijado en especie; el objeto del impuesto, en cambio, es el presupuesto de hecho que la ley establece — como determinante del gravamen..."

Fernández Lalane (29) hace la observación de que al lado de la obligación de dar (pago del impuesto), existen "...exigencias o deberes que consisten en un facere o en un non facere, pero que no constituyen el objeto de la relación, ya que son ajenas a ella....como por ejemplo: libros que deben llevarse o presentarse, comprobantes y documentos, declaraciones juradas; etc..."

Nuestro Código prevee en distintos artículos el objeto del impuesto; y en otros señala las obligaciones citadas en el párrafo anterior, como en lo relativo a la importación en que se deben presentar facturas, rendir declaraciones bajo protesta, etc.

Se ha llegado a confundir el objeto del impuesto con el sujeto pasivo del mismo, al grado de llegar a considerar algunos autores que no existe una relación creditoria

a cargo de la persona, sino que el gravamen recae sobre la cosa misma; que es una carga impuesta a las mercancías que se internan en el país (30), pero como hemos dejado expuesto, esa obligación sólo puede recaer sobre las personas en relación con el movimiento de las mercancías y en los términos de la ley de la materia. En nuestro Código se incurre en ese error al considerar en su artículo 21 que las mercancías pueden adeudar cargos, y en el 44 cuando dispone que las mercancías que se importen o exporten son el objeto del impuesto. Disposiciones erróneas en los términos expuestos.

1.4.E.-LA CAUSA.-Este elemento de las obligaciones de Derecho Privado que ha dado origen a gran número de teorías (31), ha querido ser transplantado al campo de las obligaciones tributarias. Distintos autores (32), partiendo de la teorías del Derecho Privado han considerado que la obligación tributaria tiene una causa que las justifica, por lo que consideran que viene a ser otro elemento de la obligación, y que al faltar aquella, ésta carece de validez jurídica.

Fonrouge (33) hace un minucioso análisis del desarrollo histórico de la causa en materia tributaria, y citando a Pomini encuentra el origen de ella en la teología medieval como un aspecto de lucha contra la arbitrariedad y el despotismo de los reyes. Tiene un origen moral por excelencia al hablar de impuestos justos e injustos, de acuerdo que tuvieran causa o carecieran de ella. En la actualidad los tratadistas difieren en sus teorías. "Entre los autores causalistas, unos son partidarios de aplicar a la obligación tributaria el concepto de causa elaborado

por el Derecho Privado; otros en cambio consideran que la causa tiene en Derecho Público una significación especial; algunos -como Trotabas- buscan una conciliación entre ambas tendencias;..." (34)

De un profundo análisis de los grandes tratadistas - del Derecho Fiscal, analiza las posiciones de los causalistas (Griziotti, Ranelletti, Jarack, Pugliese, Vanoni, - - Bielsa, etc.) y de los anticausalistas (Ingrasso, Giannini, Einaudi, Fenech, etc.) y llega a la conclusión de que - - "...no es posible saber a ciencia cierta, que es o en qué consiste la causa en el Derecho Financiero." y llega a -- compartir la opinión de quienes creen que la obligación - tributaria existe con prescindencia de la causa y que ésta carece, por tanto de reelevancia jurídica, puesto que, de acuerdo con Giannini (35) la necesidad de reunir los - medios económicos para la satisfacción de necesidades de interés público, constituye el motivo de la imposición.

Consideramos con Fernández Lalane (36) que la causa es la circunstancia o criterio que la ley asume como razón necesaria y suficiente para justificar que al verificarse un determinado presupuesto de hecho, derive la obligación tributaria. , por lo que, si la obligación deriva de los presupuestos que la ley prevee, ésta es su fuente y por lo tanto, al ser la ley la causa del impuesto, carece de reelevancia jurídica en nuestra materia.

Respecto de este elemento, el Tribunal Fiscal de la Federación en Pleno, ha sostenido en distintas resoluciones y refiriéndose al pago de lo indebido que "...como la ley es la causa eficiente de la obligación tributaria, el pago indebido es aquél que no coincide exactamente con las disposiciones legales aplicables al caso..." (27), criterio que definitivamente aclara en nuestro sistema que la

causa de la obligación tributaria carece de relevancia jurídica, ya que la ley es la causa fundamental.

1.4.F.-DETERMINACION DE LA OBLIGACION.-Al realizarse los supuestos que en forma general la ley prevee, es cuando su aplicación se concretiza; es decir, cuando nace la posibilidad de la autoridad administrativa para determinar el impuesto. El Código Fiscal de la Federación, en su artículo 88 prevee este caso que la doctrina italiana denomina Accertamento. Presupone el citado artículo la facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para determinar la existencia de obligaciones fiscales; señalar las bases de su liquidación o fijarlas en cantidad líquida.

Pugliese (38) nos dice que para que tenga lugar el Accertamento es necesario que se reúnan las condiciones necesarias que requiere cualquier obligación de Derecho Público que origine el reaccertamento; y distingue como condiciones a la ley y al hecho que ésta indica como condición objetiva, necesaria y suficiente para su nacimiento.

Entendemos por Accertamento, la determinación de la administración pública por la que declara la existencia del impuesto en virtud de la operación realizada o el hecho acontecido; o al decir de Fonrouge (39) "La determinación de la obligación tributaria, consiste en el acto o conjunto de actos emanados de la administración, de los particulares o de ambos coordinadamente, destinados a establecer en cada caso en particular, la configuración del presupuesto de hecho, la medida de lo imponible y el alcance cuantitativo de la obligación."

De los conceptos de Fonrouge encontramos que la determinación del impuesto puede realizarse por el sujeto pasivo; por actos de la administración sin cooperación de aquél; y por los actos de la administración con la colaboración de los sujetos de la obligación.

En el Derecho Aduanero Mexicano, la determinación del impuesto adquiere la tercera forma de las expuestas; es decir, es mixta, puesto que se realiza tomando en cuenta la documentación que tiene la obligación de presentar el sujeto que realiza la operación; y una vez realizada la identificación y certificación de los documentos, entre los que se encuentra la factura comercial y el Pedimento de importación, el vista encargado del Despacho procede a determinar a través del reconocimiento aduanero, los impuestos que la operación origina.

1.4.G.-FORMA DE LA DETERMINACION.-La determinación de los impuestos que las operaciones aduaneras causan, se realiza tomando en cuenta el valor de la mercancías mediante la factura comercial, tanto para la importación como en la exportación; excepto en los casos especiales consignados en el Código Aduanero, y cuando dicho valor sea menor de \$1,000.00. Se toman en cuenta además, los gastos o cargos que cubra el comprador de la misma, con excepción de los que causen los fletes y primas de seguros. (40)

1.4.H.-LOS IMPUESTOS A LA IMPORTACION.-La Ley de Ingresos de la Federación para el año de 1969, dispone en el artículo 10. fracción X los impuestos a la importación, integrados por:

- 1.-El Impuesto General, configurado por las cuotas específicas y ad-valorem.
- 2.-El 10% sobre el impuesto general de importación.
- 3.-El 3% adicional sobre el impuesto general.
- 4.-El 10% sobre el valor más alto, entre el oficial y el comercial de la mercancía que se importe.

El impuesto general, como se dijo, está integrado -- por las cuotas específicas y ad-valorem, que se encuentran espresamente enunciadas en la Tarifa respectiva. Las cuotas específicas son las que la ley establece en forma concreta para gravar las operaciones aduaneras con base en determinada unidad, que puede ser de peso, lineal o de volumen; las cuotas ad-valorem toman como base el valor de la mercancías en la aduana, y para su determinación, la Tarifa del Impuesto General de Importación establece en su artículo 5o. que será el valor que resulte más alto entre el precio oficial que determina la Secretaría de Hacienda y el de la factura comercial.

1.4.I.-EXENCIONES.-Las exenciones que en materia aduanera prevee nuestra legislación, están determinadas principalmente en el Código de la Materia, pero además encontramos distintas exenciones principalmente en la Ley de Fomento a las Industrias Nuevas y Necesarias, en la Tarifa del Impuesto General de Importación y en la Ley General de Población.

Podemos clasificar las exenciones que nuestra legislación prevee, tomando en cuenta el criterio que ha seguido el legislador para establecerlas; y así tenemos que -- existen:

- a) Por razón de Tratados y Convenios Internacionales, como las consignadas en el Tratado de Montevideo.
- b) Por su fin económico para el país. Caso concreto de la Ley de Fomento para las Industrias Nuevas y Necesarias.
- c) Por razón de territorio, como en los casos de los Perímetros y Zonas Libres.
- d) Por destrucción de los efectos, como sucede con los vehículos destruidos en accidentes.
- e) Por la naturaleza oficial de las operaciones que tienen como fin los servicios del Estado.
- f) Por movimiento de vehículos conductores en sus operaciones de transporte.
- g) Por la naturaleza de los efectos, como el menaje de casa usado que introducen al país -- los repatriados, equipajes de pasajeros, etc.
- h) Por el tránsito de mercancías.
- i) Por el fin de los efectos, como en los casos de equipos destinados a la instalación de -- plantas radiodifusoras y de televisión.

2.4.5.-Extinción de las obligaciones.-El Derecho Tributario ha tomado del Derecho Privado las formas de extinción de las obligaciones, como son el Pago, la Prescripción, la Novación, la Compensación, la Transacción, la Confusión, la Renuncia, la Remisión de deuda, la Imposibilidad de Pago y la Condonación.(41) No obstante, en las obligaciones -- tributarias no pueden llegar a asumir todas estas formas debido a la misma naturaleza de la obligación, por lo que, la extinción sólo puede operar en los casos en que la ley específicamente lo determina. Al efecto, el Código Fiscal de la Federación sólo reconoce como formas de extinción de

créditos fiscales, las siguientes: 1a. El Pago, 2a. El -- Pago Bajo Protesta, 3a. La Compensación, 4a. La Condonación en razón de regiones determinadas o de ramas específicas de actividades económicas, 5a. La Prescripción, pre vio reconocimiento o declaración por parte del fisco, y - 6a. La Cancelación de Créditos cuando su cobro se conside re incosteable.

1.4.K.-AUTORIDADES ADUANERAS.-Para el efectivo cumplimiento de la regulación del comercio exterior, y de las disposicio nes contenidas en los artículos 89 fracción I y 131 párra fo II de la Constitución, el Ejecutivo realiza sus activi dades aduaneras a través de la Secretaría de Hacienda y - Crédito Público, y en especial, de la Dirección General - de Aduanas, la que se integra por una serie de Oficinas y Departamentos, con organización y obligaciones que se especifican en su Reglamento interior, y por las disposicio nes del Código Aduanero, contenidas en su Título XVII.

El artículo 686 del Código Aduanero especifica las - facultades del personal de la Dirección en relación con el despacho de mercancías en las Aduanas, y divide la organi zación en:

- I.-Oficinas superiores, con un Jefe y Sub-jefe.
- II.-Planta de la Subjefatura.
- III.-Planta de vistas.
- IV.-Planta de almacenistas.
- V.-Planta de interventores, y
- VI.-Planta del resguardo.

La Dirección General de Aduanas, como dependencia de

la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, realiza las funciones específicas detalladas en su Reglamento interior y cumplimenta lo dispuesto en las fracciones II y IV del artículo 6o. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado relativas al cobro de impuestos, derechos y aprovechamientos, en dicha materia.

1.4.L.-Operaciones Aduaneras.-El Código vigente hace una clara enumeración de las operaciones aduaneras. En su artículo 8o. señala cuales son estas operaciones, y al efecto determina en sus distintas fracciones que pueden ser importaciones y exportaciones, que a su vez pueden ser definitivas, temporales o especiales; en tránsito por territorio nacional o por territorio extranjero, y de transbordo; operaciones que pueden realizarse en tráfico marítimo, terrestre, aéreo y postal.

El artículo citado señala las características de estas operaciones, y determina como definitivas las de arribo de mercancías extranjeras o envío de mercancías nacionales o nacionalizadas para su uso o consumo; como temporales cuando se realicen con el propósito de que la operación tenga efectos por tiempo limitado; como especiales, el retorno al interior o al exterior de las mercancías que se hubieren importado o exportado con carácter temporal; de tránsito, cuando la operación no tenga como fin la nacionalización de las mercancías; y de transbordo, el traslado de las mercancías de un vehículo de transporte a otro o al mismo vehículo en distinto viaje.

Señala el Código en el artículo 9o. fracción III que las mercancías se consideran nacionalizadas cuando habién

dose producido en el extranjero, hayan satisfecho todos - los requisitos para su importación definitiva.

1.4.M.-SUJETOS DE LAS OPERACIONES.-Los sujetos a los que la ley les reconoce personalidad para los trámites de aduanas, - están señalados en las diversas fracciones del artículo - 32 del Código Aduanero: El destinatario en caso de impor- tación y el remitente en el de exportación; los agentes a duanales con personalidad acreditada; los consignatarios designados en las facturas comerciales; los capitanes de buques; las empresas de express y de transportes aéreos - por las mercancías que conduzcan; las empresas de montaje autorizadas; los destinatarios en piezas de corresponden- cia; las personas que en tráfico terrestre y por cuenta - propia gestionen operaciones temporales o de tránsito por territorio extranjero; los remitentes; las personas que - presenten para su despacho mercancías que lleven consigo.

Podemos apreciar que nuestro Código hizo una enuncia- ción exhaustiva de todas aquellas personas a quienes se - puede reconocer personalidad en las tramitaciones de adua- nas, lo que resulta aceptable ya que se trata de evitar - problemas posteriores de personalidad en las tramitacio- nes.

1.5.-EL CODIGO ADUANERO.-Con la creación del Código Aduanero - se pretendió tener un cuerpo de leyes que en forma siste- matizada y ordenada agrupara las disposiciones de aduanas, para darle los lineamientos de un verdadero Código, es de de cir, que tuviera mayor certeza práctica , o sea, que su - conocimiento fuera más rápido y simple, no sólo por la reu nión de leyes en un libro, sino porque con motivo de la -

codificación se advertirían más fácilmente las lagunas de la legislación y la coexistencia de disposiciones sobre el mismo punto o materia, que a veces estén en pugna, (42) pero la realidad ha sido distinta. Nos damos cuenta que — por la naturaleza compleja de este Derecho, ha sido imposible llegar a lograr la existencia de un Código Aduanero en su sentido material, que realmente contenga todas las disposiciones legales relativas a la materia; lo que impide llegar a hablar con certeza técnica que este ordenamiento sea realmente un Código Aduanero.

Es necesario reconocer la buena voluntad del legislador de 1951, que al estructurar el Código citado, dió un gran avance en nuestra materia; pero en su aplicación se ha encontrado una falta de ordenamiento sistematizado de sus disposiciones, ya que normas relativas a un punto específico, como el caso de las exenciones y la no causación de impuestos —que tienen un título especial—, se contienen en otros Títulos del Código; así como en los casos relativos a los sujetos, objeto, cuotas, etc. A lo anterior se suma el hecho relativo al avance técnico y económico del país, que en la actualidad presenta un panorama distinto al año de 1951; y ésto viene a confirmar el criterio relativo a la necesidad de elaboración de un nuevo cuerpo de **normas** en que se regulen los aspectos sustantivo y procedimental de las operaciones del comercio exterior de México, en forma clara para su aplicación precisa, por lo que, con Stanley S. Surrey (43) decimos que "El legislador fiscal debe desechar, por tanto, aquellos factores en la estructura de los impuestos que impliquen demasiada complejidad en operaciones en masa, y por el contrario esforzarse en reducir aquella a los contribuyentes — que puedan manifestar complejidad. Debe descartar los im-

puestos anticuados y modificar aquellos principios fiscales que sean fuente constante de litigios."

Si la materia que un ordenamiento del comercio exterior debe regular, son los principios relativos a la aplicación de los impuestos sobre la importación y exportación; a los elementos que integran la relación tributaria; a las bases para su aplicación; a las consecuencias que con dicha aplicación se originan como en lo relativo a infracciones y sanciones; y a los recursos administrativos, es claro que, siguiendo el criterio progresista y sincero de los legisladores, debe establecerse un ordenamiento legal, que más que un Código Aduanero, que por las razones expuestas, no llegaría a reunir las características de tal, fuera denominado Ley del Impuesto sobre Importación y Exportación, con una sistematización y orden en su contenido que permitiera su fácil manejo tendiente a obtener mayor certeza práctica en su aplicación, y se evitara el error existente hasta la fecha, de tratar de integrar en él gran número de disposiciones secundarias que realmente son materia de un Reglamento; Reglamento que vendría a darle más agilidad en su aplicación de acuerdo con las necesidades prácticas que la evolución del país origina; lo que representaría un nuevo avance en materia aduanera, ya que por su naturaleza, el Reglamento no crearía nuevos estados jurídicos, sino que facilitaría su efectiva observancia y aplicación; y su actualización sería más sencilla y práctica, puesto que sólo se requiere el Refrendo del Secretario de Estado correspondiente y su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Lo anterior daría la posibilidad de contar con un cuerpo legal más positivo, mejor estructurado y de aplica

ción más ágil, que representaría un gran avance en materia aduanera. En conclusión, es necesaria la elaboración de una Ley del Impuesto sobre Importación y Exportación, y su Reglamento.

2.-EL CODIGO Y LAS IMPORTACIONES.

2.1.-LOS DIFERENTES TIPOS DE IMPORTACION.-En el amplio concepto de la palabra, se entiende por importación la acción de introducir en un territorio mercaderías, costumbres o juegos extranjeros;⁽⁴⁴⁾ y refiriéndonos a nuestra materia, podemos afirmar que existe la importación cuando se introducen en el país determinadas mercancías al amparo de los instrumentos legales que regulan esas actividades.

Para que la importación se realice es necesario que las mercancías extranjeras que se pretenden introducir al país, tengan como destino nuestro territorio para ser usadas o consumidas en él, y que se cumplan con los requisitos que exigen las leyes; es decir, no sólo se requiere -- que la mercancía extranjera arribe a nuestro suelo, sino que es necesario además, que se haga en los lugares indicados para la introducción de los efectos y que se satisfagan los requisitos necesarios para su retiro del recinto fiscal.

Así, por el procedimiento de la importación, una mercancía extranjera adquiere el carácter de nacionalizada, -- entendiéndose por "...mercancías nacionalizadas las originarias del extranjero que hayan satisfecho todos los requisitos para su importación definitiva." como lo dispone el Código de la materia en el artículo 9 fracción III. (45)⁺

Los requisitos a que hace referencia el Código en el artículo citado, son de distinta naturaleza, por lo que, -- en atención a ella, podemos afirmar que existen tres grupos distintos:

(45)⁺-Toda mención al "Código" o a un artículo citado entre paréntesis, se refiere al Código Aduanero.

- a) Requisitos documentales.
- b) Requisitos procedimentales.
- c) Requisitos Tributarios.

Son documentales los que tienden a identificar a la mercancía de importación, como el caso de la factura comercial (art. 200), el Pedimento de Importación, la Lista de embarque. Cuando se trate de mercancías restringidas, los documentos exigidos, como el Permiso de Importación.

Los requisitos procedimentales se refieren a la visa consular de la factura comercial, que es obligatoria en los tráficos marítimos y terrestres (art. 203); a la declaración del interesado en el Pedimento de Importación, de la clase arancelaria de la mercancía, fracción y cuotas aplicables y sus valores comercial y oficial -- (art. 212, párrafos 6 y 8); o su inconformidad a través del recurso correspondiente, que será motivo de análisis posterior.

Los requisitos tributarios se deben cumplir una vez realizados los trámites formales de la importación que terminan con el reconocimiento aduanero, y consisten en la liquidación de impuestos que realiza el administrador de la aduana, y el pago o aseguramiento legal de las prestaciones fiscales.

Para la satisfacción de los requisitos de importación, el Código especifica desde qué momento las operaciones se encuentran afectas a su cumplimiento en las distintas vías en que se realizan las operaciones de importación; y al efecto dispone en el artículo 11, frac--

ciones I, IV y V; que las cuotas, precios oficiales, tipos de cambio, recargos, restricciones, requisitos especiales y prohibiciones que deberán aplicarse, serán:

En tráfico marítimo, los que rijan en la fecha de -- fondeo de la embarcación en el puerto a que vengan destinadas las mercancías.

En tráfico terrestre, los vigentes en la fecha en -- que las mercancías crucen la línea divisoria internacional.

En tráfico aéreo, las vigentes en la fecha en que la nave, arribe al primer aeropuerto nacional.

En tráfico postal, los que rijan en las fechas a que se refieren los incisos anteriores, según que las mercancías entren al país por los litorales, fronteras o en -- avión.

Para las mercancías que deben pagar impuestos de importación, cuando se internen al resto del país procedentes de un puerto, perímetro o zona libres, o a través de uno a otra, los que rijan en la fecha en que se haga la clasificación arancelaria correspondiente a la interna---ción.

Tratándose de mercancías que ingresen a plantas de -- montaje, bien sea como material de ensamble, o como refacciones, partes o accesorios, se aplicarán los vigentes en la fecha en que se practique la clasificación arancelaria.

Además se prevee el caso de que la Secretaría de Hacienda considere oportuno variar las reglas generales en los casos en que lo estime conveniente, y su variación de debe hacerse por conducto de la Dirección General de Aduanas.

También se preveen situaciones en que existan modificaciones a precios oficiales y que en el momento de la importación la fracción arancelaria aplicable no tenga -- precio oficial determinado; situación que hasta antes de la reforma al citado artículo, causó muchos problemas, -- los que se examinarán al analizar la problemática relativa al valor de las mercancías para los efectos aduaneros.

Por adición del artículo 11 bis, de fecha 28 de diciembre de 1967, se dispuso que las cuotas adicionales -- que la Ley de Ingresos establece en materia de importación, deben cobrarse tomando en cuenta las cantidades que por concepto de impuestos, realmente ingresen al Erario, -- con excepción de los casos de subsidio en que se harán -- efectivas sin deducciones; lo que ha venido a llenar una laguna ya que originalmente quedaban en duda los casos de exenciones, en las que, conforme a lo dispuesto en este -- artículo, no se causaban estos gravámenes adicionales.

El Código Aduanero en su artículo 7o. fracción I, -- señala que pueden realizarse con las mercancías, las siguientes operaciones:

IMPORTACION: Definitiva, Temporal y Especial.

2.1.A.-IMPORTACION DEFINITIVA.-Se entiende por "Importación De-

finitiva: el arribo de mercancías extranjeras destinadas a su consumo o uso dentro del país;" (Art. 8o. fracción I.)

Este tipo es el más importante, puesto que es a través de ella como se han venido llenando las necesidades de bienes de consumo y de capital que nuestro país presenta, por lo que las cantidades en que estas operaciones se realizan son de alta consideración.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 10, fracción I del Código, "La importación comienza al entrar la nave conductora de las mercancías en aguas nacionales, o al cruzar las propias mercancías la línea divisoria internacional; y concluye cuando se han terminado la tramitación fiscal y las mercancías quedan a libre disposición de los interesados"; es decir, que el proceso de nacionalización de las mercancías, está determinado por su entrada al territorio mexicano y a la tramitación fiscal correspondiente para que, satisfechos los requisitos legales queden a disposición de los interesados para que las destinen al fin propuesto.

Por la importancia de estas operaciones, que influyen en los procesos económicos del país, se ha hecho necesaria una regulación de estas operaciones, por lo que, en relación con el párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución, la fracción IV del artículo 22 del Código -- faculta al Ejecutivo Federal para "prohibir o restringir la importación, exportación o tránsito de las mercancías que considere nocivas a la salubridad pública, que afecten a la moral, al decoro nacional o a la economía del país, o que constituyan un peligro para la tranquilidad o seguridad del mismo,"; regulación de especial importancia, sólo-

que por falta de técnica legislativa, al igual que las de más facultades que en dicho artículo se contienen, se encuentran especificadas en el Código Aduanero y no en la Ley Reglamentaria del párrafo II del artículo 131 Constitucional, como corresponde.

Características especiales por su naturaleza, presentan aquellas importaciones que no tienen gran trascendencia económica para el país, como las relativas a efectos de rancho o de uso económico de los vehículos de transporte, que sólo podrá realizarse en los puertos, sujeto a requisitos concretos y al pago de los impuestos correspondientes (Artículo 117); de los efectos extranjeros de lastre, sujeto a los requisitos de la importación definitiva (artículo 119 fracción II inciso a)); de las pequeñas importaciones realizadas por personas domiciliadas en las poblaciones fronterizas y cuyo monto no exceda de un mil pesos, en las que se abrevian los trámites aduaneros para la clasificación arancelaria y el pago de los impuestos; y los relativos a equipajes de pasajeros que contengan efectos de uso personal; menajes de casa de repatriados e inmigrantes (artículos 290 a 315), en que están exentos del impuesto de importación que el mismo Código señala.

2.1. B.-LA IMPORTACION TEMPORAL.-Las mercancías que se importan al país, pueden introducirse sin el propósito de nacionalizarlas, es decir, sin que adquieran calidad comercial en nuestro territorio, por lo que no pueden ser enajenadas.

Este tipo de importación nació de la necesidad de introducir al país distintos efectos con fines industriales, y que son indispensables para acelerar o aumentar la pro-

ducción y su calidad de productos; además porque en determinados casos, por razones de menor costo de la fuerza de trabajo para su transformación, se introducen productos - para su elaboración aqñende nuestras fronteras. Así encontramos que sin la existencia de este tipo de importación, una vez elaborados o manufacturados los productos, tienen que reexportarse; o una vez utilizadas las maquinas en beneficio de la producción en el país, alreexportarse causarían pérdidas de tiempo y dinero; primero por la importación definitiva, y luego por la reexportación.

Por ello, para abreviar trámites y disminuir gastos en las operaciones de importación y reexportación, se creó este tipo de operación, lo que trajo como consecuencia un mayor campo de trabajo para los habitantes de las zonas fronterizas, y una facilidad para la utilización de maquinarias extranjeras por un tiempo determinado.

El Código de la materia prevee en el artículo 80. -- fracción II este tipo de importación, que aunque con falta de precisión la define como "la introducción de mercancías extranjeras destinadas a permanecer en el país por tiempo ilimitado". ya que el hecho de que se importación no adquiere el carácter de definitiva, no significa que no se determine un tiempo limitado para su estancia en el país; y en efecto, los artículos 321 párrafo III, 327 y 328 disponen que deberá ser señalado en cada caso el plazo para el retorno de los efectos importados temporalmente, plazo que podrá prorrogarse por la Dirección General de Aduanas, cuando lo estime conveniente, por el tiempo que juzgue necesario y a solicitud de los interesados.

Para que sea posible la realización de este tipo de importación, se requiere que no se trate de mercancías de importación prohibida; que se satisfagan los requisitos -- especiales para la importación cuando la mercancía esté sujeta a algunos (Artículo 323), y que se puedan identificar a su retorno por sus características de clase, marcas, números, sellos; o peso y clase arancelaria (Artículo 322), -- y además que se garantice el importe de los impuestos y -- multa que pudiera llegar a causarse en el caso de que la -- operación asumiera el carácter de definitiva (Artículos -- 325 y 329).

Puede una operación temporal convertirse en definitiva a solicitud del interesado; cuando no se realice el retorno de la mercancía al vencerse el plazo o la prórroga -- concedidos; cuando lo importado se utilice a un fin distinto al autorizado; y en los casos que especialmente señale el Código.

El Título VIII del Código prevee en concreto los casos de importación temporal de determinados efectos, que -- por sus amplias características especiales, y por la extensión del presente trabajo, sólo serán señaladas.

Importación Temporal de:

- a) Envases.
- b) Efectos para procesar o transformar.
- c) Efectos o animales para exposición; vestua---rios y útiles para espectáculos públicos.
- d) Películas cinematográficas.
- e) Vehículos de turistas.
- f) Vehículos y animales de carga, tiro o silla.
- g) Animales e implementos para caza y pesca.

2.1.C.-LA IMPORTACION ESPECIAL.-Este tipo de operación se caracteriza principalmente porque a pesar de tratarse de una importación definitiva, las mercancías de su objeto, anteriormente fueron nacionales o nacionalizadas, pero que se exportaron con carácter definitivo. El artículo 8o. del Código, en su fracción III define este tipo de importación como "el retorno al país de las mercancías nacionales o nacionalizadas que se hubieren exportado en forma definitiva."

Para que este tipo de operación pueda realizarse libre de impuestos, es necesario que entre la exportación y el retorno de los efectos, no haya transcurrido un plazo de tres años (Artículo 384), y el interesado deberá manifestar esta situación al realizar la operación; para que una vez debidamente identificadas las mercancías, se consume la Importación Especial.

2.2.-LA DOCUMENTACION ADUANERA.- Como vimos en el apartado 2.1., para realizar las importaciones, es necesario cumplir con determinados requisitos, entre los que encontramos los de tipo documental, que definimos como aquellos que tienden a identificar a las mercancías que se pretende importar, y que son los relativos a la presentación de la factura comercial, el Pedimento de Importación, la lista de embarque y los permisos que la operación requiera en los casos en que especialmente la ley lo determine.

2.2.A.-LA FACTURA COMERCIAL.-Es regla general que toda mercancía que venga del extranjero cuyo valor sea mayor de un mil pesos y que se pretenda importar, debe estar amparada por la factura comercial respectiva, en cuatro ejemplares - -

cuando sea necesaria la visa consular, es decir, en las operaciones que se realizan en tráfico marítimo y terrestre y en tres cuando no requiera de visa; deberá contener además el lugar y fecha de la expedición; el nombre y domicilio del destinatario de la mercancía que ampare; las marcas, números, clase y cantidades parciales de bultos y el total de ellos; la especificación comercial de las mercancías, su clase, cantidad de unidades y valor; y por último, el domicilio del vendedor y su firma autógrafa. (Artículo 200).

La declaración del valor de la mercancía en la factura, debe ser exacto; y acepta como tal nuestro Código, el que éstas tengan en el mercado del lugar de compra, más los gastos o cargos que el comprador cubra al vendedor por la operación; exceptuando los gastos relativos a fletes y primas de seguro. Se considera responsable de la declaración del valor al destinatario de la mercancía, ya que éste es el que promovió la operación de la compra-venta y se presume que debe conocer las especificaciones que en la factura se contengan, por lo que en el caso de que espontáneamente denuncie a la autoridad la ocultación de valores verdaderos, se le exime de responsabilidad. (Artículo 201 fracción I.)

Por lo anterior, resulta plenamente indispensable la factura comercial, ya que en las importaciones mayores de un mil pesos, la gran cantidad de mercancías hacen necesario este documento que las identifique y exprese su valor para los efectos tributarios.

2.2.B.-EL PEDIMENTO DE IMPORTACION.-En las operaciones que se realizan por vías marítima y terrestre, es necesario --

que el importador formule un documento llamado Pedimento de Importación. En las aduanas marítimas se formulará por sextuplicado y en las fronterizas por septuplicado, conforme a los modelos que la misma aduana tiene la obligación de proporcionar al importador. En estos documentos se hacen las declaraciones del número y lugar de la expedición de la lista de embarque o conocimiento de embarque y de la visa consular de la factura comercial; y se detallan por su número los bultos que amparan la lista y la factura comercial; el país de origen de la mercancía y el país vendedor; pesos bruto y legal neto; número de piezas; -- unidades que servirán de base para la aplicación de las -- cuotas; datos que identifiquen cada unidad: fracción arancelaria de la mercancía de importación; y precios comercial y oficial de la misma. (Artículo 236). Se anotará -- además el nombre y domicilio del destinatario de las mercancías; el lugar, fecha y firma del que presente este -- documento.

El pedimento de Importación, tiene como fin la identificación plena de la mercancía y el conocimiento del -- criterio del importador sobre la calidad de ésta, para -- los efectos del reconocimiento aduanero, y además, para -- efectos de estadística sobre las clases de importación -- que en México se realizan.

2.2.C.-LA LISTA DE EMBARQUE.-Este documento es indispensable en las importaciones que se realizan en tráfico marítimo, y tienen como fin determinar las cantidades de mercancías -- que salen de distintos países con destino al nuestro, especificadas la clase, marcas y números de bultos para su plena identificación, datos que deben de coincidir con -- los que contiene la factura comercial.

2.3.-TRAMITES ADUANEROS.-Los trámites aduaneros integran los requisitos que hemos señalado como procedimentales, y se encuentran comprendidos principalmente por el Reconocimiento Aduanero y el retiro de las mercancías del dominio fiscal para que se destinen a los fines que el importador se ha propuesto.

2.3.A.-EL RECONOCIMIENTO ADUANERO.-En este procedimiento, el vista aduanero encargado del despacho de las mercancías, procura hacer la correcta determinación de la clasificación-arancelaria de las mercancías motivo de la importación -- (Artículo 212), a través de la confrontación que hace de los datos que el importador declara en el pedimento respectivo (Artículo 251); de donde puede resultar, como frecuentemente sucede, una diferencia de criterios; lo que dá origen a las controversias arancelarias que en definitiva resuelve la Dirección de Aduanas en el campo administrativo.

Es mandato legal que las mercancías se clasifiquen - de acuerdo con las condiciones que presenten en el momento de ser reconocidas por el vista (Artículo 216), por lo que en este procedimiento deberá tomar en cuenta el vista encargado del despacho, todas las características de la - mercancías, para que si su opinión concuerda con la del - interesado, se determinen los impuestos de importación -- que la operación cause.

Antes de proceder al examen de las mercancías, el -- vista tiene la obligación de comprobar la veracidad de la declaración del interesado respecto de los países de origen y vendedor de ellas, de acuerdo con los datos que - -

contienen las facturas comerciales y la inscripción de los bultos (artículos 213 y 251); además debe comprobar la satisfacción de los requisitos para la importación de las mercancías que la ley exija; y una vez realizado dicho reconocimiento, el vista, al reverso del pedimento, ratificará o rectificará la declaración; y si el interesado expresa su conformidad con los datos asentados, o si no se opone a ellos y retira su mercancía del dominio fiscal, se le tendrá por conforme. (Artículo 215).

Es obligación de los interesados concurrir a la realización del Reconocimiento aduanero; pero en caso de que no se presenten dentro de los tres días siguientes a la designación del vista que haya de llevarlo a cabo, se procederá a realizarlo sin su presencia. (artículo 246).

En caso de que el interesado no esté conforme con la rectificación que haga el vista, el Código prevee el recurso de inconformidad, que sigue los lineamientos generales que para los recursos establece el Código Fiscal de la Federación, con algunas modificaciones (artículo 219). El procedimiento de éste recurso se analizará con más detenimiento en el Capítulo 4.

En tanto se resuelve el recurso interpuesto por el interesado, puede retirar del dominio fiscal la mercancía que no esté o pudiera estar sujeta a permiso de importación, mediante el pago de los impuestos que resulten por la aplicación de la fracción por él declarada y la garantía de los gravámenes que resulten de la rectificación que en todo caso se resolviera. Cuando la mercancía quede en el dominio fiscal, procurarán las autoridades que quede bien protegida.

2.3.B.-SEGUNDOS RECONOCIMIENTOS.-En la tramitación aduanera pueden realizarse Segundos reconocimientos, los que tienen -- por objeto la rectificación o ratificación de la clasificación arancelaria derivada de los primeros. Pueden realizarse oficiosamente o a solicitud de parte. (Artículo 223).

En el primer caso, se llevan a cabo por orden de los administradores o el funcionario encargado por la Dirección General de Aduanas. En el segundo, se llevan a cabo cuando al solicitarlo el interesado, las mercancías se -- encuentren todavía en el dominio fiscal.

De este procedimiento puede resultar:

1o.-La confirmación de la clasificación arancelaria efectuada en el primer reconocimiento.

2o.-Que haya habido una inexacta clasificación arancelaria en perjuicio del erario, lo que dará lugar a la instrucción del expediente respectivo para imponer una multa.

3o.-Que la clasificación se haya realizado en perjuicio del interesado, lo que dará lugar a las correcciones que procedan, para determinar correctamente los impuestos por cubrir.

2.3.C.-EL RETIRO DE LAS MERCANCIAS.- Este procedimiento presupone que los impuestos que las mercancías causen, hayan sido cubiertos y por lo tanto, que las mercancías se encuentren ya nacionalizadas; con lo que se logra que se -- destinen a los fines que motivaron la operación.

2.4.-LAS VIAS PARA LA IMPORTACION.-Para toda operación de importación, son necesarios los requisitos que la ley establece; pero en las distintas vías de entrada al país, la transacción aduanera difiere, razón por la que, procederemos a analizar cada vía en especial.

2.4.A.-IMPORTACION POR VIA POSTAL.-Los efectos extranjeros que por vía postal se internan al país, están sujetos para su retiro a las restricciones generales que en materia de -- importación se establecen, así como a la satisfacción de los requisitos que las leyes imponen, y al pago de los -- impuestos que se causen.

Para determinar la clasificación arancelaria de los efectos, el reconocimiento aduanero será practicado por -- los vistas aduanales en las oficinas de cambio, y se procederá a la identificación de las mercancías en lo posible, tomando en cuenta que este tipo de importación re-- quiere de empaques especiales (Artículo 277). para que, -- determinados los impuestos que se causen, el destinatario retire las mercancías previo pago de los impuestos (Ar-- tículo 278), pero en caso de que exista inconformidad por parte del interesado por la cantidad que se le cobre de -- impuestos o por la clasificación arancelaria, se hará -- constar al reverso de la boleta de importación que el -- vista haya formulado, y se procederá a un segundo reconocimiento (Artículo 280). En caso de que subsista la inconformidad por la clasificación que resulte de este segundo reconocimiento, corresponde a la Dirección General de -- Aduanas resolver en definitiva.

Quando la importación tiene por objeto una mercancía

de tráfico prohibido, y se presume que no ha existido la intención de fraude con la operación, se pondrán las mercancías a disposición de la oficina postal de cambio para su reexpedición al lugar de origen (artículo 266), pero - en caso de que se haya tratado de defraudar al fisco, se hará la instrucción del juicio correspondiente en contra de la persona que reclame dicha mercancía (Artículo 272), y en caso de que no acuda ninguna persona a hacer la reclamación en treinta días, se considerará abandonada en favor del fisco.

Existe un caso en especial en que la ley exige que los remitentes tengan representante en el país para que cubra los impuestos de importación. Este se refiere al envío de muestras en conjunto a distintos distribuidores -- (Artículo 273), en que la liquidación de los impuestos -- correspondientes se hace en forma provisional a cargo de los destinatarios, en tanto el que remite nombra representante. Sólo que existe una laguna respecto del caso en que quien hace el envío no llegue a nombrar representante en el término de tres meses que la ley concede; de donde se concluye que debe tenerse como definitiva la liquidación efectuada.

2.4.B.-IMPOPTACION POR VIA AEREA.-Nuestra legislación es escasa en el caso de las operaciones realizadas por vía aérea, - pues al respecto sólo expresa que se permitirá la importación por esta vía con la sola presentación de las mercancías a los empleados de servicios en los aeropuertos internacionales; el vista del aeropuerto efectuará la clasificación arancelaria y expedirá las boletas correspondientes, y en su caso cobrará los impuestos y derechos que --

correspondan. (Artículo 261).

Sin embargo, debe entenderse, y en la práctica así se ha visto, que en los casos de mercancías de tráfico prohibido; sujetas a requisitos especiales; controversias arancelarias, etc., deben aplicarse las reglas generales que rigen en la importación.

2.4.g.-IMPORTACION POR VIAS MARITIMA Y TERRESTRE.-Estas formas de tráfico presentan mayor importancia por el gran volumen de mercancías que por estas vías se importan.

La tramitación aduanera del tráfico que se realiza por vías marítima y terrestre, se inicia con el Pedimento de Importación, que tiene las características específicas señaladas en el apartado respectivo.

Este documento debe registrarse y verificar los datos de los documentos anexos, para que confirmados, se proceda el reconocimiento de las mercancías por el vista que designe el jefe de la aduana correspondiente; y realizado dicho reconocimiento, se proceda a la liquidación y pago de los impuestos, derechos, y en su caso aprovechamientos, para que, nacionalizadas las mercancías, se embarquen al interior del país. (Artículos 241, 246 y 256).

2.5.-MODALIDADES DE LA IMPORTACION.-

2.5.A.-ZONAS Y PERIMETROS LIBRES.-Existen regiones en nuestro país que por falta de vías de comunicación se encuentran alejadas de los centros de producción de la República, y-

que por su cercanía con otros países, son absorbidas por otras economías, como las fronterizas con Estados Unidos de Norteamérica, Belice y Guatemala; por lo que se hace urgente su incorporación a la vida económica activa del país; además de la necesidad del reforzamiento demográfico de esas regiones para lograr una integración nacional, con una población que pueda abastecerse en forma continua de los productos de consumo necesario; situaciones que se dificultarían grandemente con las protecciones y coordinación de la economía de esas regiones distintas a la general que el país requiere, y que se realiza a través del conjunto de normas que reglamentan el comercio exterior en general.

En atención a ese problema, se han dictado disposiciones que tienden a la solución de las situaciones enunciadas, a través del tratamiento preferente a los residentes de esas regiones, que se han denominado Zonas y Perímetros Libres, y que se regulan en forma especial en cada caso.

Es Zona Libre, el área fronteriza de nuestro territorio que con determinados límites fija el Ejecutivo Federal en la que sus habitantes gozan de un trato fiscal preferencial en materia de comercio exterior.

Se entiende por Perímetro Libre el área determinada exactamente en la que se encuentra una ciudad, y que generalmente coincide con los límites de ésta; y que se distingue por el trato fiscal preferencial que se otorga a sus habitantes en materia de comercio exterior.

Se comprenden dentro de los Perímetros y Zonas Libres las aguas territoriales y las islas que se encuentran frente a dichas áreas. (Artículo 645 párrafo 2o.)

La facultad del Ejecutivo Federal para determinar -- las Zonas y Perímetros Libres, se encuentra contenida en la fracción V del artículo 22 del Código Aduanero, lo que, como ha quedado expuesto, adolece del error técnico que ya se ha mencionado, puesto que esta facultad, más que en el Código Aduanero debería estar comprendida en la Ley Reglamentaria del artículo 131, párrafo 2o. de la Constitución.

Los Perímetros y Zonas Libres se encuentran regulados en nuestro Código en diversos artículos, y en especial en el Título XV, que comprende de los artículos 645- al 674 inclusive.

Las mercancías que se importen de estas áreas, deben reunir los requisitos de tramitación que se exigen para la importación en general, y les son aplicables todas las disposiciones relativas a requisitos especiales y a -- prohibiciones. Como excepción se da el caso de los vehículos de personas residentes en el extranjero, los que en la Península de la Baja California podrán transitar sin cumplir ningún requisito aduanal. (artículo 650)

Para que una mercancía quede exceptuada del pago de impuesto de importación, es condición queo sea similar a las que se produzcan dentro de los perímetros o zonas libres, ya que, se entiende que para su elaboración, se han dado facilidades en los aspectos fiscales relativos a la introducción en esas zonas, de maquinaria y materia-

prima extranjera que se requieren para su elaboración. Además en lo relativo a bebidas alcohólicas, tabacos labrados y caballos de carreras, las importaciones causan los impuestos completos correspondientes.

Las mercancías extranjeras introducidas a un Perímetro o Zona Libre, no adquieren la calidad de nacionalizadas, razón por la que, cuando se trata de introducirlas al resto del país, la operación que se realiza asume el carácter de importación normal, y se causan los impuestos relativos.

En estas áreas se ha procurado el desarrollo de la industria con el fin de lograr la integración de ellas a la economía nacional, fomentando las actividades industriales con la libre introducción de materias primas o semielaboradas para su transformación o acabado, ya sean nacionales o extranjeras; por lo que a pesar de tratarse de productos procesados en territorio nacional, su expedición o reexpedición al interior del país, presenta características peculiares.

Cuando se trata de partes integrantes de un producto transformado o elaborado, se cobran impuestos correspondientes a la materia prima extranjera empleada. (Artículo 666)

Cuando se trata de productos elaborados con materia-prima nacional o nacionalizada, y éstos estén contenidos en envases extranjeros, dichos envases no causan impuestos de importación. (Artículo 667 fracción II)

Cuando se trata de productos elaborados o transformados dentro de las Zonas o Perímetros Libres, y no se produzcan en el país, o su producción en nuestro territorio nacional no sea suficiente para cubrir la demanda, estos productos no causan impuestos, previo permiso de la Secretaría de Industria y Comercio, y ratificación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y su publicación en el Diario Oficial. (Artículo 667).

Las mercancías provenientes de un Perímetro o Zona Libre, pueden introducirse al país en tráfico rumbo a otra área libre sin el pago de gravámenes aduaneros, sujetas a vigilancia aduanal, que hará las relaciones de las mercancías, asegurará sus empaques y enviará una relación de los efectos a la aduana de destino, en donde se comprobará el legal tráfico que se haya realizado, e informará a la aduana de origen la llegada de dicha mercancía; en caso de que falten efectos, deberá avisar las deficiencias ocurridas para que se proceda a la investigación de contrabando.

Estas áreas libres han tenido gran importancia en nuestro país, por lo que en la actualidad contamos con la Zona Libre correspondiente a toda la Península de la Baja California y una pequeña parte de Sonora, la que fué establecida por Decreto de 25 de mayo de 1939.

Los Perímetros Libres con que actualmente cuenta el país son: Agua Prieta y Nogales, Sonora; Payo Cbispo (Chetumal), Xcalak e Isla Mujeres, Quintana Roo; y Cozumel, Yucatán.

2.5.B.-PUERTOS LIBRES.-Con el propósito de propiciar el desarrollo industrial de determinadas zonas de enlace entre los transportes marítimos, terrestres o aéreos, se promulgó el 17 de octubre de 1946 la "Ley de Puertos Libres Mexicanos" que exime de impuestos a los productos que se introduzcan en el territorio de esos puertos, y que estén destinados a su consumo, elaboración o transformación.

La idea que llevó a la creación de estos puertos fué el resultado que el incentivo de la libertad fiscal en materia aduanera podría producir, ya que además de contar con las ventajas que la ley prevee para los Perímetros y Zonas Libres, las operaciones que se realizan en los Puertos Libres no tienen intervención aduanal alguna; por lo que las industrias que en esos lugares se establecen pueden adquirir todo tipo de elementos extranjeros para la industria, exentos de todo trámite e impuesto aduanero.

Por mandato legal, estos Puertos que tienen características de descentralizados, sólo pueden ser declarados "Libres" por decreto del Ejecutivo Federal dentro de los límites que en el mismo se determinen, y su funcionamiento queda encargado a una Junta Directiva.

Para las operaciones de importación y exportación que se realizan en estos puertos, en relación con efectos que en sus áreas se produzcan, se aplican los principios enunciados en el apartado anterior.

2.5.C.-INCENTIVOS.-

2.5.C.1-LA REGLA 14 COMPLEMENTARIA DE LA TARIFA.-Pugnando tam---

bién por la industrialización del país, y con un criterio producto del análisis sincero de la situación económica - que vivimos, tendiente a lograr el desarrollo industrial, la Regla Complementaria 14 se estatuyó para la aplicación de la Tarifa del Impuesto General de Importación, y tiende a facilitar la importación de maquinaria que no produce nuestro país, y que es necesaria para alcanzar un aumento de producción en las industrias existentes, o la -- creación de industrias nuevas.

El rubro de la Regla 14 expresa, "Estímulos fiscales a la inversión industrial", es decir, señala el contenido de la misma, y deja ver el propósito que se siguió para - fomentar la industrialización del País, "...mediante la - creación de nuevas empresas, ampliación y modernización - de equipos..." para lo que se otorga un subsidio correspondiente al 50% de los impuestos que las operaciones de - importación causen.

Para la concesión de este subsidio, es indispensable que el solicitante del mismo sea el que se vaya a beneficiar con la importación, por lo que, se excluye todo in--termediario. La solicitud debe dirigirse a la Dirección - General de Aduanas, con copia a la Dirección General de - Estudios Hacendarios, con 30 días de anticipación a la -- llegada de la primera remesa de las mercancías que se van a importar; se debe justificar la necesidad de la maqui--naria, que debe estar expresamente citada, y-a que el --- subsidio se otorga para determinado tipo de maquinaria, - que se encuentra señalada en partidas específicas de los - Capítulos 84 y 85 de la Tarifa, y se excluyen del mismo - las partes y piezas sueltas y máquinas iguales o substi--

tuibles por las que se fabrican en el país.

La resolución a la solicitud de importación al amparo de la Regla 14 en cuestión, se comunicará dentro de -- los 10 días siguientes por la Dirección General de Aduanas a la Aduana en que se realizarán las operaciones, y -- una copia se enviará al interesado para que dentro de los 30 días siguientes a aquél en que llegue la autorización -- se proceda a la importación de la primera remesa de las -- mercancías; y la total importación deberá realizarse dentro de los seis meses siguientes a la autorización. Estos plazos son prorrogables por una sola vez, plazos que agotados, dejan sin efecto la concesión de que se trata.

En la aduana, las mercancías serán reconocidas de -- acuerdo con el procedimiento para las importaciones normales, y el interesado pagará los impuestos que resulten del cálculo correspondiente, y otorgará fianza para garantizar los posibles excedentes.

Importada la maquinaria, deberá instalarse para que se proceda a la inspección en la fábrica para la que se solicitó, por un perito designado por la Dirección General de Aduanas.

Realizada la inspección, el perito debe rendir un informe sobre todo lo importado, y sus efectos en la producción de la fábrica, por lo que debe excluir de las mercancías objeto del subsidio, las que no llenen los requisitos -- que la ley exige, con el propósito de que se paguen sus -- impuestos completos. Una vez aprobado el informe del perito y cubierta la totalidad de impuestos que causen las -- mercancías excluidas del área del subsidio, se procederá a la cancelación de la fianza.

2.5.C.2.-LEY DE FOMENTO DE INDUSTRIAS NUEVAS Y NECESARIAS.-Compone el grupo de incentivos fiscales en relación con la importación, la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, promulgada el 31 de diciembre de 1954, en la que se concede exención del impuesto General de Importación y los adicionales que cause la importación de las materias primas o semielaboradas necesarias para la fabricación de productos en nuestras industrias, previa comprobación de que esos productos no se fabrican en el país; que no se produzcan en cantidad suficiente; o que no puedan ser substituidos por los nacionales.

Las franquicias deben solicitarse ante la Secretaría de Industria y Comercio, con las declaraciones necesarias para comprobar la necesidad de la franquicia. La solicitud debe resolverse dentro de los 90 días siguientes a su presentación, y sera publicada en el Diario Oficial de la Federación y en un Periódico de amplia circulación.

Las franquicias en cuestión se conceden con diferentes términos; 10 años para las industrias básicas; 7 para las semibásicas y 5 para las secundarias, siendo prorrogables las dos primeras a solicitud de parte y por un tiempo máximo de cinco años.

Estas franquicias se encuentran limitadas, y al efecto excluye a las industrias en las que para su producción importen más del 40% del costo directo de fabricación; a aquellas que se dediquen a la elaboración de bebidas alcohólicas y tabacos, las productoras de artículos que se consideren antisociales, etc.

2.5.D.-SUBSIDIOS.-El Ejecutivo Federal está facultado por la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación para-

otorgar subsidios para la importación, con un máximo del 75% del impuesto.

El criterio que se sigue para su otorgamiento es el general que impera en los incentivos y exenciones, o sea, que las operaciones tiendan a la complementación de la satisfacción de las necesidades de consumo del país, como en el caso de los artículos que no produce la industria nacional, o que aunque los produzca, no sea en cantidad suficiente o de la calidad requerida.

Estos subsidios son de carácter general y por tiempo limitado a un año, se refieren a determinadas ramas de la industria, como el relativo a las importaciones de papel para los periódicos; efectos para el mantenimiento de aviones modernos de Servicio Público; y efectos necesarios para la investigación que realizan instituciones dedicadas a la investigación científica.

2.5.E.-RESTRICCIONES.- "El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para.....restringir y prohibir --- las importaciones.....cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país."

Las disposiciones transcritas del párrafo 2o. del artículo 131 de la Constitución, dan las bases para las restricciones a la importación por los motivos que señala.

Sin embargo, la ley reglamentaria de ese párrafo no

dispone nada en relación a esta facultad que también se consigna en el párrafo VI del artículo 22 del Código --- Aduanero, pero en concreto, no existe referencia alguna que trace los lineamientos que se deben seguir para el - ejercicio de dicha facultad; por lo que debemos concluir que las restricciones y las prohibiciones a la importa-- ción, se expedirán por decreto del Ejecutivo Federal, -- cuando lo estime conveniente.

3.-LOS ASPECTOS ARANCELARIOS.

1.-LOS ARANCELES DE IMPORTACION.-El desenvolvimiento de los países ante distintas situaciones tanto naturales como - - históricas, ha dado como resultado estructuras económicas diferentes que se traducen en desigualdad de oportunida--- des de producción, lo que trae como consecuencia mayores - ventajas para unos países que se presentan en el marco in- ternacional como grandes productores de bienes de capital- y de consumo y se proyectan como Exportadores a otras na-- ciones que no producen algunos de esos bienes, o que su -- producciones menor y de calidad inferior, por lo que sus - productos, ante la competencia de los extranjeros tienen - menor demanda, lo que trae como resultado un estancamiento en su desarrollo económico. Esto ha dado como resultado -- la protección a la producción nacional mediante el esta--- blecimiento de los aranceles a la importación que gravan - la introducción de mercancías extranjeras; es decir, dió - origen a la adopción de políticas proteccionistas respec-- to del Comercio Exterior.

Es, por otra parte, indudable que los Gobiernos han - puesto los ojos en los ingresos fiscales que los arance--- les de importación les proporcionan, puesto que en los - - países subdesarrollados y los en vías de desarrollo, las - operaciones de importación alcanzan proporciones mayúscu-- las, lo que se traduce, en fuertes ingresos al Erario. Así encontramos que en México, en el año de 1922, Don José- María Fagoaga al rendir su informe al Congreso Constitu--- yente, manifiesta que ".....ya asignados puertos en los -

puntos mejores de nuestras costas; establecido el libre - comercio que debe empezar a ser manantial inagotable de - riquezas...." (46), y que a través del siglo pasado y --- principios del presente, la obtención de recursos fisca-- les predomina en los fines de la imposición de gravámenes ya que "...se consideraban los derechos de importación - como la fuente de ingresos más jugosa y más fácil de ex-- plotar," (47).

De lo anterior, se deduce que son dos tipos de fina-- lidades las que se persiguen con la implantación de aran-- celes de importación: Fiscales y Extrafiscales.

3.1.A.-FINES ~~EXTRA~~FISCALES.-Con el objeto de liberar a la econo-- mía nacional de la presión generada por importaciones ex-- cesivas, los Estados se ven obligados a restringir las im-- portaciones, y procuran la substitución de importaciones-- para un aprovechamiento más racional de los recursos pro-- pios, en aquellos en los que existen posibilidades de pro-- ducción costeable; (48) pero esas restricciones deben par-- tir de estudios de problemas concretos respecto de cada - mercancía esn particular, ya que no se puede dar el mismo trato a una mercancía altamente industrializada que a una materia prima o semielaborada; a una semeiante a las que-- produce la industria nacional, que a una cuya producción-- en el país es de remota realización. La necesidad de este estudio se ha previsto como consecuencia del adelanto al-- canzado en esta materia, puesto que en el siglo pasado, - la protección se realizaba por intuición, ya que "México-- concibió desde muy temprano, y la ha mantenido siempre, - la esperanza de ser un país industrial, de tal modo que -

manipulando las listas de libre importación se creyó que-- la industria mexicana, en general, sólo necesitaba, además de cierta protección arancelaria, de la adquisición fácil y barata de ciertas materias primas o de determinados tipos de maquinaria, para que se fundara y prosperara sin -- medida."(49), pero en ocasiones esa protección llegó al -- extremo de prohibir la importación de mercancías que estaban lejos de fabricarse en el país; como en el año de 1943 en que Santa Ana promulgó una Ley prohibiendo la importación de coches, carruajes y pianos. (50)

Las protecciones arancelarias deben seguir criterios-- definidos que se deriven de estudios profundos y congruentes con la realidad económica del país y con la política económica general, ya que criterios caprichosos han dado lugar a comentarios como el de Don Pablo Macedo al reseñar la lista de prohibiciones de la ley del 22 de mayo de 1822, en que expresó que "Se intentaba proteger a un pueblo que no tenía máquinas, que apenas conocía los más elementales y rudos instrumentos de trabajo, que, reducido a ejercer una primitiva industria manual, estaba literalmente desnudo, y sin hipérbole, se moría de hambre, y para conseguir semejante fin, para hacer feliz a ese pueblo se le prohibía, so pena de confiscación, traer del extranjero los -- artículos de primera necesidad que él no producía."(51) -- Alberto J. Pani, en su Memoria de Hacienda de 1923 a 1926- (52), dice: "Convencido de la injusticia y de las desventajas del sistema proteccionista -que favorece siempre a -- unos cuantos industriales a costa de la inmensa mayoría de los consumidores-, desde época lejana he profesado la tesis de libre cambio", criterio que a últimas fechas fué -- ratificado en la Mesa Redonda de la Conferencia convocada-

por el Banco Interamericano de Desarrollo celebrado el -- 22 de abril del año en curso en Guatemala, en que el Licenciado Plácido García Reynoso manifestó que el gobierno federal ha llegado a la conclusión de que los subsidios - fiscales y la excesiva protección arancelaria ha enriquecido a muchos industriales que defraudan al pueblo con -- artículos caros y de mala calidad.

Podemos decir que la protección arancelaria a la economía de un país a través de la implantación de aranceles, es una medida necesaria ante la desigualdad que existe -- entre los países productores; pero es necesario reconocer que con la sola protección no se podrá desarrollar una -- economía, a no ser la de los industriales beneficiados -- que aprovechando esas circunstancias lucran con las necesidades del pueblo; por lo que es necesario, que al im---plantarse las barreras arancelarias, se haga con base en estudios económicos de la realidad industrial del país, - sin olvidar las necesidades del pueblo.

3.I.B.-FINES FISCALES.-Es natural que si los impuestos de im--portación representan una fuente considerable de ingresos, los gobiernos, además de tomar medidas proteccionistas a - la economía nacional, tengan interés en el buen manejo de los aranceles, tendiente a la obtención de ingresos que - proporcionan las operaciones de importación. "El concepto fiscalista en materia de los impuestos a la importación - no se aparta de los principios universales del concepto - de tributación, que tiende a evitar situaciones discriminatorias y que, con base en la justicia y equidad hacen - que los impuestos existentes recaigan sobre aquellos individuos o sectores que tengan capacidad tributaria para -- pagarlos." (53)

Debido al desarrollo de la industria nacional, el impuesto sobre la importación ha llevado un ritmo ascendente, ya que la producción nacional requiere de materias primas y bienes de capital y de consumo que necesita importar,

"Hasta 1930 la principal fuente de ingresos del Gobierno Federal estaba constituida por los impuestos al comercio exterior, particularmente el de importación, que proporcionaba casi un 40% del total de los ingresos." - - (54), y en la actualidad, los impuestos de importación se apoyan más en las condiciones que el desarrollo económico del país presenta, que en los fines estrictamente fiscales, siendo la Tarifa del Impuesto General de Importación el principal instrumento de la política arancelaria, formulada de acuerdo con los objetivos de desarrollo industrial, de abastecimiento de mercados internos y de estabilidad de la balanza de pagos, a través de la que se controla el comercio exterior que nuestro país realiza.

Los antecedentes de la historia arancelaria en nuestro país, se fincan en las bases que nos dejó el dominio español, puesto que como Colonia, México sufrió la prohibición para realizar el comercio directo con otros países estableciendo simultáneamente, nuevas empresas fabriles en sus dominios, asegurando España el consumo exclusivo de su producción, la utilización de sus naves, el control de sus recursos y la participación de la riqueza al través de gravámenes arancelarios. (55)

Durante la dominación española, se cobraron distintos impuestos sobre el comercio exterior en nuestro país, - -

como el Almojarifazgo, que se estableció en 1543 y se pagaba por las mercaderías o géneros que salían para otros -- reinos; el Impuesto sobre Grana, añil y vainilla, establecidos en 1727, que se cobraban al tiempo de la salida del -- puerto de Veracruz; el Impuesto de Caldos, formado en realidad por dos clases de gravámenes: un impuesto sobre el -- vino, aguardiente y vinagre procedente de España y otro impuesto que se cobraba sobre el aguardiente que se fabricaba en este Continente, fué establecido en 1697; el impuesto -- de Armada y Avería que se cobraba a razón del uno por ciento por cada uno de éstos conceptos, sobre el valor de todos los efectos que entraban por mar en nuestros puertos; el de Tonelada que se aplicó a partir de 1608 y el de enclaje, -- existente desde 1782. (56)

En la vida independiente de México, encontramos que el primer arancel de Aduanas fué establecido en el año de 1821, por el que se permitía la importación libre de derecho-- para artículos de primera necesidad que no se producían en el país; implantaron barreras arancelarias a bienes de consumo cuya protección se hacía necesaria por producirse ya en el país, por ejemplo: tabaco en rama, textiles, seda labrada, -- etc. Desde este arancel, el Gobierno se preocupó, (aunque -- con ciertas excepciones), por la importación de artículos -- indispensables para el fomento de la industria, la agricultura, la minería, la ciencia, etc., y así en el año de 1827, se importaron al país libres de gravámenes, artículos tales como alambre para cardas, embarcaciones, maquinaria agrícola y minera, pizarras, mapas geográficos, carruajes, etc. (57)

Estos Aranceles carecían de sistematización, y se implan

taban a través de listas en las que se contenían los artículos de importación libre y los de importación gravada. Fué hasta el año de 1929 cuando procediendo con más técnica se implantan cuadros clasificadores en los que se substituyó la enumeración progresiva de los anteriores aranceles. Es a partir de esta fecha, cuando el arancel adquiere un aspecto técnico ajustable aunque parcialmente a las fluctuaciones de las relaciones internacionales, permitiendo flexibilidad en su aplicación. En 1947 se presenta un gran adelanto con la implantación en la Tarifa de Importación, del Impuesto ad-valórem que representa al Estado una mayor seguridad ante las fluctuaciones de los precios de las mercancías en el mercado internacional.

La realidad económica que en la actualidad vivimos, nos demuestra la necesidad de la implantación de los aranceles a la importación, que es factor determinante de garantía para la satisfacción de la demanda interna y para disminuir o evitar los efectos negativos que la entrada de mercancías extranjeras al país puede producir en la economía nacional; pero es necesario no perder de vista que "...el manejo de los aranceles es un problema técnico de extraordinaria dificultad, en la solución del cual hay multitud de intereses, buenos y malos, que conocer y aquilatar antes de aventurarse por el camino fácil de lanzar decretos o leyes, haciendo cada vez más difícil y más costosa la llegada de artículos extranjeros que, producidos o no en México, son absolutamente necesarios para la vida del país." (52)

3.2.-LOS TRATADOS DE COMERCIO.-Nuestro país ha suscrito gran número de tratados de Comercio, como resultado de las rela

ciones que en esta materia tiene con otros países debido a la necesidad natural del intercambio de bienes de capital y de consumo.

Por la limitación del presente trabajo, sólo se mencionarán los tratados de comercio más importantes y se hará un análisis del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio y del Tratado de Montevideo.

De los países latinoamericanos, el nuestro ha celebrado tratados comerciales de importancia con tres; a saber: con la República Dominicana en 1895 en relación con el empleo de marcas comerciales; con Costa Rica en 1946 con el fin de intensificar las relaciones económicas de los contratantes; y con El Salvador en 1950 para la regulación de las relaciones comerciales entre ambos. (59)

Por otra parte, deben citarse los tratados celebrados con: Checoslovaquia en 1949, Israel en 1952 y Grecia en 1950 en relación con el uso de marcas comerciales.

3.2.A.-EL ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES Y COMERCIO.--(GATT).--

En el año de 1945, después de firmada la Carta de las Naciones Unidas, se desarrolló una fuerte corriente con el propósito de fomentar la cooperación internacional para la solución de los problemas económicos conforme a los lineamientos contenidos en el artículo primero de la Carta. Así en lo que se refiere a las actividades comerciales entre las naciones, se realizaron negociaciones tendientes a reducir aranceles aduaneros y atenuar otras restricciones comerciales, simultáneamente a las actividades preparatorias para establecer la Organización Internacional de Comercio. (OIC)

Las primeras negociaciones arancelarias se llevaron a cabo en Ginebra en el año de 1947 en un acuerdo multilateral de comercio que se le dió el nombre de Acuerdo - General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Este acuerdo fué firmado el 30 de octubre de dicho año por 23 países, y entró en vigor el primero de enero de 1948. (60)

En virtud de que se esperaba la formalización de la OIC, este acuerdo tuvo el carácter de provisional, pero debido al retraso de la estructuración de aquella organización, fué tomando auge el GATT, al grado de que en 1956, 35 países lo habían suscrito, hasta llegar al grado de abandonar el proyecto de la OIC para que el GATT quedara como único instrumento internacional con un Código de Comercio Mundial aceptado por gran número de países.

Este Acuerdo tiene objetivos encaminados a orientar las relaciones comerciales entre los países contratantes hacia el aumento de los niveles de vida; a lograr la utilización completa de los recursos mundiales y el desarrollo de la economía de los países; todo ello a través de la celebración de acuerdos recíprocos para lograr la reducción substancial de los aranceles aduaneros y de más barreras comerciales con la eliminación de la discriminación en materia de comercio internacional. (61)

3.2.A.1.-SU ESTRUCTURA.-Como su denominación lo dice, este Tratado regula lo relativo a los aranceles y el comercio en el ámbito internacional.

Su composición presenta tres partes, compuesta por -

artículos y varios anexos. La parte primera regula el -- Tratamiento General de la Nación más favorecida, y com-- prende una lista de concesiones. La parte segunda se re-- fiere al Tratamiento de las Naciones en materia de tri-- butación y sus reglamentos; libertad de tránsito, dere-- chos, procedimientos aduaneros y aspectos relativos a -- los cambios comerciales en favor del desarrollo económi-- co de los Estados. La tercera parte comprende lo relati-- vo al tráfico fronterizo, Uniones Aduaneras y Zonas de - Libre Comercio principalmente.

Por ser de trascendente importancia, conviene men--- cionar los aspectos relativos a la tramitación aduanera-- que deben observar los países que han suscrito el Acuer-- do en cuestión, como lo es su aplicación territorial, el tratamiento a la nación más favorecida, el régimen de -- las concesiones, la libertad de tránsito, el Dumping y - el Aforo.

3.2.A.2.-APLICACION TERRITORIAL.-El Acuerdo tiende a la forma--- ción de Uniones Aduaneras con el fin de aumentar la li-- bertad de comercio y facilitar la integración económica-- de las partes contratantes. Cuando dos o más territorios eliminan sus barreras arancelarias entre sí, se constitu-- ye una unión aduanera con el fin de llegar a integrar -- una Zona de Libre Comercio, la cual se alcanza cuando -- el grupo de dos o más territorios aduaneros eliminan los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comer--- ciales restrictivas en relación a los productos origina-- rios de una zona de libre comercio. (Artículo XXIV, pá-- rrafo 8b).

3.2.A.3.-TRATAMIENTO A LA NACION MAS FAVORECIDA.-La cláusula re-

lativa a la nación más favorecida trata de que toda ventaja o favor otorgado por una parte a cualquier otra de las que han suscrito el acuerdo, será aplicable inmediata y automáticamente a los demás miembros del Acuerdo. Las ventajas a que esta cláusula se refiere comprende los derechos de aduanas, los gravámenes a las importaciones y exportaciones y las reglamentaciones y formalidades aduaneras. Esta cláusula se encuentra contenida en casi toda la primera parte del texto del GATT.

3.2.A.4.-EL REGIMEN DE CONCESIONES.-Como ha quedado expuesto, una de las medidas para lograr los objetivos del GATT, es el relativo a las concesiones que las partes deben otorgarse en su intercambio comercial. Estas concesiones tienen carácter periódico de obligatoriedad a tres años que una vez cumplidos, pueden retirar, modificar o prorrogar por acuerdo entre las partes contratantes.

Los Estados participantes en estas concesiones deben tratar de mantenerlas en un nivel favorable, y si alguna parte se considera afectada, puede acudir en vías de consulta al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

3.2.A.5.-LA LIBERTAD DE TRANSITO.-El GATT prevee el tráfico en tránsito de mercaderías y vehículos de transporte por el territorio de una parte contratante con destino al territorio de otra; y al efecto dispone la aplicación del principio de la nación más favorecida, es decir, que toda ventaja otorgada por una parte a cualquier otra, será aplicable automáticamente a las demás contratantes.

Las partes pueden convenir en la exención de derechos de aduana y de tránsito, pero sin incluir los gastos de - -

transporte y de las cargas o gastos administrativos y los gastos relativos a los servicios prestados.

3.2.A.6.-EL DUMPING.-El artículo VI del GATT, prevee la posibilidad de que en caso de perjuicios originados por un Dumping, el país importador que se considere perjudicado puede aplicar derechos anti-dumping y derechos compensatorios para contrarrestar los efectos de la introducción de productos a un precio inferior a su valor normal.

3.2.A.7.-EL AFORO.-Respecto de la clasificación arancelaria de las mercancías, y la determinación del impuesto, el GATT dispone en su artículo VII que el aforo debe basarse en el valor real de los productos o en el de uno similar, y no en el valor de una mercancía de origen nacional o en valores arbitrarios.

Dispone que el valor real puede ser el comprendido en la factura comercial más los gastos legítimos; y para casos especiales, establece medidas concretas.

El GATT representa la norma internacional que marca el camino a seguir en las relaciones comerciales de los países, y ha sido inspirador de numerosos tratados comerciales que tienden a la integración económica de los países y a establecer relaciones armónicas entre ellos. Ejemplo de lo anterior es el Tratado de Montevideo, que sigue los lineamientos generales del GATT.

3.2.B.-EL TRATADO DE MONTEVIDEO.-Las relaciones comerciales de los países, presentan aspectos de gran importancia y trascendencia, sobre todo por la gran diferencia de su desarrollo económico y sus diferentes tipos de producción, por lo que, para la satisfacción de sus necesidades, realizan ac-

tos de comercio, en ocasiones en desigualdad de condiciones.

Ante esta situación, algunos Estados de América Latina, pensando en la necesidad de una integración económica con base en la identificación de los pueblos que tienen un grado similar de cultura, analizaron la necesidad de una política comercial de utilización de los recursos con el fin de elevar la producción a un ritmo superior al del aumento de la población, que evitara desajustes en la balanza de pago de los países de la Zona latinoamericana.

La realidad demuestra que las importaciones son un factor decisivo en el desarrollo económico de los países de América Latina, y que sin embargo, las exportaciones que se realizan, tienen un incremento muy reducido, de lo que se desprende la descompensación en la balanza comercial de nuestros países; por lo que se sintió la urgente necesidad de buscar una integración para ayudar al desarrollo de América Latina.

Por otra parte, visto el adelanto industrial que algunos países latinoamericanos han alcanzado después de la Segunda Guerra Mundial; la posibilidad de industrialización de las materias primas que actualmente se exportan por incosteabilidad de la transformación, y ante la perspectiva de la fabricación de bienes de producción que requiere un gran mercado, que supera la demanda que un sólo país puede ofrecer; hace necesaria la integración económica de Latinoamérica a través de la disminución de obstáculos tradicionales al crecimiento de las economías de los países, como las barreras arancelarias, y procurando la

cooperación recíproca.

Además, la firma del Tratado de la Comunidad Económica-Europea, que da un trato preferencial a Asia y Africa en -- las relaciones comerciales, presenta el peligro de que los países de América Latina pierdan terreno en sus ventas a -- Europa.

Ante las citadas expectativas, en septiembre de 1959 se reunieron en Montevideo siete delegaciones representativas de Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay con el fin de estudiar las condiciones que hicieran posible la creación de una Zona de Libre Comercio para América Latina, y además invitaron a los países latinoamericanos que quisieran incorporarse. Este reunión concluyó con la elaboración de un proyecto de Tratado de Zona de Libre Comercio, en el que México participó.

Ya fincadas las bases para el Tratado, en febrero de -- 1960, se firmó el Tratado de Montevideo que creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. Participaron Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay, y -- tiene como fin mediano lograr la creación del Mercado Común Latinoamericano. En 1961 se incorporaron Colombia y Ecuador.

Esta optimista finalidad del Tratado de Montevideo, presenta innumerables problemas, ya que para alcanzarla es necesario un desarrollo político muy elevado, para que, cimentada el Area de Libre Comercio en que actualmente se desa-rrolla la Asociación, pase a ser una Unión Aduanera, para llegar hasta la integración del Mercado Común.

En vías de aclaración, veremos qué significan cada uno de estos términos:

- 3.2.B.1.-EL AREA DE LIBRE COMERCIO.-Presupone el acuerdo entre varios países para la concesión recíproca de ventajas en sus relaciones comerciales, a través de reducciones de gravámenes aduaneros entre las partes contratantes con respecto a mercancías determinadas en los convenios que se celebren. Estas reducciones de gravámenes pueden llegar hasta la eliminación total de impuestos y derechos de algunas o todas las mercancías que sean objeto de comercio entre esos países, pero presentando una unidad frente a terceros.
- 3.2.B.2.-LA UNION ADUANERA.-Es una organización más compleja que la anterior, puesto que requiere la eliminación de la totalidad de gravámenes entre los países contratantes y la adopción de una misma tarifa para las operaciones que se realicen con terceros países, y además, la distribución de los ingresos en este renglón en forma equitativa entre las partes contratantes.
- 3.2.B.3.-EL MERCADO COMUN.-Viene a ser el sistema más complejo de estos tipos de organización, ya que requiere que los países contratantes coordinen sus sistemas arancelarios en uno solo y unifiquen sus sistemas monetarios, productivos y de inversión, al grado de una identificación plena en el aspecto político entre los países integrantes de dicho Mercado Común.
- La ALALC, ha dado el primer paso en los sistemas descritos, y en su desarrollo ha encontrado graves problemas que hasta la fecha no ha podido resolver. Para mayor comprensión de esta Asociación, haremos un análisis de su contenido.
- 3.2.B.4.-CONTENIDO DEL TRATADO.-El Tratado de Montevideo se compone de 12 capítulos que contienen progresivamente: Nombre y ob-

jeto; Liberación del intercambio; Expansión del intercambio y complementación económica; Tratamiento a la nación más favorecida; Los tributos internos; Clausula de salvaguardia; Disposiciones sobre agricultura; Medidas en favor de países de menor desarrollo económico; Organos de la Asociación; Personalidad jurídica; Inmunidades y privilegios; Disposiciones diversas; y Cláusulas finales.

La Zona de Libre Comercio está enunciada en el Tratado en su artículo primero como "...el conjunto de los territorios de las partes contratantes.", y en su artículo 2o. dispone que será perfeccionada "...en un período no superior a doce (12) años, a contar desde la fecha de su entrada en vigor.", mediante la eliminación gradual de los gravámenes y restricciones que incidán sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier parte contratante (Artículo 3o.) a través de negociaciones periódicas de las que resulten Listas Nacionales y Listas Comunes (Artículo 4o.), que lleguen en cuatro trienios a la liberación total de gravámenes para que sea posible su libre circulación entre los países de la Zona (Artículo 7).

En los artículos 18, 19 y 20 se contienen las disposiciones relativas al Tratamiento de la Nación más favorecida, y asegura su efectividad a través de un igual tratamiento de los productos importados en relación con los tributos internos (Artículo 21); y permite la imposición de restricciones hasta por un año a la importación de productos zonales cuando amenacen causar perjuicios graves a la economía nacional.

Los órganos de la ALALC están señalados en el Capítulo

IX, y son: La Conferencia de las Partes Contratantes, que es el órgano supremo; el Comité Permanente, como órgano -- encargado de velar por la aplicación de las disposiciones del Tratado.

Es necesario hacer mención que ante los problemas que podían presentarse en razón de los distintos sistemas aduaneros de los países contratantes, y en especial, por las distintas nomenclaturas Arancelarias de ellos, se previó -- en el artículo 49, inciso c), la necesidad de establecer -- una nomenclatura Tarifaria que fuera la base común para la presentación de las estadísticas y la realización de las -- negociaciones previstas en el Tratado; problema que fué -- solucionado con la adopción de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas.

3.2.3.5.-LOGROS ALCANZADOS.-En el mes de febrero del presente año se cumplieron 9 de haberse firmado el Tratado, por lo que, la etapa de integración de la Zona de Libre Comercio ha -- entrado en su cuarto y último trienio, de lo que se deduce que la integración buscada, debería estar casi lograda.

Sin embargo, recientes opiniones externas por algunos países latinoamericanos, han manifestado una serie de -- inconformidad con los resultados obtenidos. Así Venezuela -- declaró que "...es aconsejable abrir un período de consultas para ver como se puede romper el estancamiento en que se encuentra (la ALALC)...". "No hay duda que el Tratado de Montevideo no es un instrumento adecuado y debe ser per--- feccionado, Pero antes debe tratarse de llegar a acuerdos previos entre los países miembros sobre el sentido de la -- revisión, los nuevos procedimientos, los nuevos objetivos." (●) En Uruguay, se ha puesto de manifiesto la inutilidad --

del Tratado para lograr los fines inicialmente propuestos - ya que "...los países se encontraron con que resulta imposible cumplir lo establecido por el Tratado en relación con la Lista Común..." (62), de lo que se desprende, que hasta la fecha, al terminar el tercer trienio del proyecto, encontramos que no se han logrado los objetivos que para estas fechas se tenían pensados, de esperarse que el Comité Ejecutivo Permanente realice una eficiente labor para encauzar - por el camino correcto y adecuado la realización de acuerdos necesarios entre las naciones para la obtención de dichos objetivos.

3.3.-LOS SISTEMAS ARANCELARIOS.-Para tener una visión más o menos general de las técnicas principales que se han desarrollado para la clasificación de las mercancías materia de la importación, a continuación se expondrán los sistemas arancelarios que representan mayor importancia debido a su adopción por gran número de países.

3.3.A.-LA CLASIFICACION UNIFORME PARA EL COMERCIO INTERNACIONAL - (CUCI).-La Organización de las Naciones Unidas, viendo la necesidad de realizar estudios sobre el Comercio Internacional a través de su Comisión Económica y Social, para tener datos específicos de las transacciones que en esta materia se realizan en el mundo, y sus características más importantes, encargó a su Comisión de Estadística la elaboración de un sistema de clasificación arancelaria, el cual, una vez elaborado, fué presentado en el quinto período de sesiones celebrado en mayo de 1950, y fué aprobado con el fin de que sirviera de base para los análisis sistemáticos del comercio internacional, a través de las cifras que los países presentaron a los organismos internacionales, respecto de su comercio exterior.

Este sistema arancelario presenta la clasificación de los productos a base de Secciones, con diferentes divisiones; grupos divididos en partidas que encuadran a las mercancías a partir de las materias primas, productos semifabricados y artículos plenamente elaborados, es decir, que una Sección comprende mercancías de distinta naturaleza. (Ver apéndice)

Estas características identifican a la CUCI como un sistema estadístico, que es su principal función.

3.3.B.- LA NOMENCLATURA ARANCELARIA UNIFORME CENTROAMERICANA. (NAUCA)

Este sistema arancelario fué elaborado por el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, a través de diversos estudios sobre aranceles que culminaron en un proyecto de Nomenclatura Arancelaria Uniforme, el que previas discusiones entre Guatemala, Costa Rica, El Salvador y Nicaragua, fué aprobado en el mes de octubre de 1953.

La NAUCA está estructurada en Secciones, divididas en Capítulos que a su vez lo están en Grupos y éstos en partidas. Sigue el criterio de agrupación de las mercancías de acuerdo con su naturaleza, a partir de las materias primas, productos semifabricados y productos elaborados. (Ver apéndice).

Cuenta con dos índices; uno a partir de nombres en orden alfabético y el otro por Partidas. Para su mejor aplicación y comprensión cuenta con Reglas de Interpretación y Clasificación, que le dá un aspecto más técnico y accesible.

Los países que han adoptado este sistema arancelario tienen la obligación de conservar su estructura primaria

sin modificaciones sustanciales, pero con la opción de ---- subdividir las partidas de acuerdo con las necesidades de ---- cada país.

3.3.C.-LA NOMENCLATURA ARANCELARIA DE GINEBRA. (NAG).-Este sistema arancelario, elaborado por La Conferencia Económica Mundial en el año de 1927, y bajo los auspicios de la Sociedad de las Naciones, fué desarrollado a través de estudios que culminaron con un proyecto de Nomenclatura arancelaria en 1937. Presenta la característica de seguir el tipo de clasificación progresiva, agrupando dentro de un mismo capítulo todos los productos fabricados con la misma materia por lo que se evita el problema de formar grupos con mercan ---- cías que tienen como origen una misma industria.

Después de la Segunda Guerra Mundial, cuando un gran -- número de países adoptaron el sistema de impuestos ad-valórem en sus aranceles, fué necesario hacer modificaciones a este sistema que solamente prevía la aplicación de los im -- puestos específicos.

En la actualidad ha perdido importancia debido a la estructuración en 1950 de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas, adoptada por gran número de países por las ventajas que presenta.

3.3.D.-LA NOMENCLATURA ARANCELARIA DE BRUSELAS.-(NAB).-Este sistema de clasificación arancelaria presenta el más avanzado estudio de los sistemas arancelarios que en la actualidad -- existen, ya que su estructuración facilita el manejo desde un punto de vista económico y práctico, puesto que agrupa -- a las mercancías por tipos de industrias que las producen, -- desde las materias primas hasta los productos terminados, --

partiendo de grandes Secciones, que se dividen en Capítulos y éstos a su vez en Partidas, las que pueden dividirse en - fracciones de acuerdo con el criterio y necesidades de cada país que la adopte. (Ver apéndice).

Las Secciones y Capítulos son encabezados por Notas que tienen valor jurídico y sirven para facilitar la clasificación de las mercancías al limitar o ampliar el significado de su contenido.

Contiene además esta Nomenclatura, Reglas Generales que dan las bases para la clasificación de las mercancías.

Este sistema estructurado en el año de 1950, fué modificado en 1955 en que se le dió la forma que actualmente presenta. Es el principal sistema arancelario por el gran número de países que lo han adoptado, y en especial el Mercado Común Europeo y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

3.4.-SISTEMAS ARANCELARIOS ADOPTADOS EN MEXICO.-La situación -- arancelaria que nuestro país ha presentado en las distintas épocas de su vida, se entiende como consecuencia lógica del desarrollo económico que ha vivido, toda vez que éste es un factor determinante en aquél, que lleva a los gobiernos - - hacia la aplicación de una determinada política aduanal reflejada en sus Tarifas Arancelarias.

A partir del primer Arancel de Aduanas en la vida independiente de nuestro país, que fué expedido el 15 de diciembre de 1821, encontramos una tendencia proteccionista que - se manifiesta en las Listas de artículos de importación - - prohibida.

El sistema proteccionista de la economía nacional frente a productos extranjeros a través de listas que especificaban los artículos de importación prohibida, es utilizado en México hasta antes del Arancel de 1872, que en su artículo 15, dice: "...queda en consecuencia abolida toda prohibición de importar efectos extranjeros en la República.", criterio establecido por don Matías Romero (entonces Secretario de Hacienda), y que se ha conservado hasta nuestros días, con la natural excepción de aquellos productos notoriamente contrarios a la salud pública y a las buenas costumbres. (63).

Los primeros ocho aranceles que existieron en nuestro país, en el período que corre de los años de 1821 a 1872, presentaban listas de prohibiciones para la importación de bienes de consumo, que se producían en el país, y además algunos semifabricados o facturados, que van desde el tabaco en rama, aguardiente y café, hasta ropa y manufacturas de barro (64), situación natural que presenta todo sistema aduanero por las razones expuestas anteriormente.

Por otra parte, se observa que desde el arancel de 1821 aparecen listas de artículos de libre importación, que tienden al desarrollo de la industria y la cultura en el país. Esas listas comprenden máquinas para la agricultura y la minería; azogue y animales vivos; en el aspecto cultural se encuentran instrumentos quirúrgicos y científicos, libros, máquinas para las artes, etc.

Posteriormente aparecen nuevos aranceles que presentan distintos criterios en relación con las importaciones libres de gravámenes y las mercancías de importación prohibida, como son los de los años de 1880, 1887 y 1891, y con éste último, "puede decirse que el criterio que determina-

la formación de la lista de libre importación queda fijado para los sucesivos aranceles." (65) o sea, los de los años de 1916 y 1930, anteriores al actual, y que será objeto de estudio especial.

Hasta el arancel de 1916, el sistema seguido para la -- clasificación de las mercancías importadas y la determinación de los impuestos causados, partía de una enumeración -- progresiva carente de técnica, puesto que se limitaba a enumeraciones de productos objeto de la importación; sistema -- que fué utilizado a partir del arancel de 1821 que contenía un número reducido de mercancías, y que fué aumentando en -- cada nuevo arancel.

Con la expedición de la Tarifa del Impuesto General de Importación de 1930, nuestro sistema arancelario ".....adquiere un aspecto técnico ajustable aún parcialmente a las fluctuaciones de las relaciones internacionales, permitiendo la flexibilidad en su aplicación y empleo." (66). El sistema de numeración progresiva se cambia por cuadros clasificadores, que agrupan los productos con base en su origen natural y en su constitución orgánica proplamente dicha.

Dentro del período que podemos considerar de sistematización técnica se comprenden las Tarifas Arancelarias de -- 1930, 1947, 1955 y la actual, del 3 de noviembre de 1964.

La Tarifa de 1930, marca el inicio de una nueva etapa, -- es una adaptación de la CUCI. Esta Tarifa se vió superada -- por la que se publicó en el Diario Oficial del 3 de noviembre de 1947, en la que se enmarcó el adelanto técnico lo -- grado; las condiciones económicas que presentaba el comer -- cio de importación de nuestro país y además se aprovecharon

las experiencias obtenidas en el manejo de la Tarifa anterior; y sobre todo, se observó una modificación de importancia, consistente en la inclusión del impuesto ad-valorem, que garantiza estabilidad económica en relación con las fluctuaciones de los precios en el mercado internacional.

La Tarifa de 1955, que entró en vigor en 1956, presentó un elevado adelanto en el aspecto técnico arancelario - que fué el resultado de 25 años de experiencia en la materia, lo que hizo posible lograr una aplicación más precisa de las fracciones arancelarias; es decir, una mejor identificación de las mercancías en el arancel, tendiente a lograr la equidad fiscal, tomándose en cuenta el grado de elaboración de los efectos de importación y considerando el uso a que la mercancía se fuera a destinar.

La estructura que presentaron estas Tarifas se caracterizó por su orden decimal en que se integraban los Capítulos en que estaban divididas sus Secciones; los Grupos - las Partidas y las fracciones para la determinación de la clasificación de las mercancías.

Los cambios citados, los justifica el Licenciado Antonio Carrillo Flores en la Nota Introdutora de la Tarifa de 1955 al exponer que: "La dinámica propia del desarrollo económico, determina que no solamente se hayan de modificar las tasas impositivas, con la finalidad de ponerlas en consonancia con una producción nacional creciente, sino - que también el número de fracciones arancelarias se aumente en función con el número de artículos cada vez mayor que se necesitan en México por requerirlo así su evolución económica."

3.5.-LA TARIFA DEL IMPUESTO GENERAL DE IMPORTACION VIGENTE.-

La Tarifa de Importación en vigor, fué publicada en los Diarios Oficiales del 10, 12, 13, 14, 17 y 18 de noviembre de 1964 y entró en vigor el 26 del mismo mes "...establecimiento de bases técnicas para integrar una nomenclatura arancelaria que se ajuste a la dinámica de la economía mexicana; a corregir las anomalías e incongruencias que se presentan con frecuencia cuando se hace la clasificación aduanera de las mercancías, y procurar la simplificación y claridad de la Tarifa, su comprensión general, fácil aplicación y logro de un despacho aduanero más expedito." (67)

3.5.A.-SU CONTENIDO Y NATURALEZA.-La estructura de este tratado está basada en la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB), con las adaptaciones que la realidad económica del país requería, y cumpliendo con las recomendaciones dadas en la Primera Reunión de Expertos Aduaneros, celebrada en Montevideo, Uruguay del 10. al 15 de agosto de 1960, en relación a la adopción por los países latinoamericanos de la NAB, con sus Reglas Generales, Notas Explicativas y en cumplimiento a lo dispuesto en el inciso c) del artículo 49 del Tratado de Montevideo que México suscribió en febrero de 1960.

La Tarifa se compone de 21 Secciones que agrupan cada una un gran número de productos de una misma materia y sus similares, ordenados en forma progresiva de acuerdo con el grado de elaboración que presentan. Así la Sección Primera comprende a los animales vivos y productos del Reino Animal; la octava a las pieles, cueros, peletería y manufacturas de estas materias; la XVI, a las máquinas y aparatos, material eléctrico; hasta llegar a

los objetos de arte, para colecciones y de antigüedades -- que se encuentren contenidos en la Sección XXI.

Las Secciones se componen de Capítulos que siguen el sistema decimal que domina en el sistema de clasificación de la NAB. Así dentro del grupo que una sección delimita, los Capítulos ordenan a las mercancías en forma progresiva a partir de las más simples hasta las más complejas. En total son 99 capítulos numerados en orden progresivo, del número 1 comprende a los animales vivos; y el 99 a los objetos de arte y objetos para colecciones o antigüedades.

Los Capítulos se dividen en Partidas, que se distinguen con los cuatro primeros dígitos de las clasificaciones arancelarias y su sistema progresivo también sigue el criterio de lo menos a lo más elaborado; y además, de lo más específico a lo más genérico, así por ejemplo, la Partida 60.01 comprende a las "Telas de punto no elástico ni ahulado, en piezas.", y la Partida 60.06 incluye a las "Telas en piezas u otros artículos (incluidas las rodilleras o las medias para varices) de punto elástico, incluidos los ahulados."

Las Subpartidas comprenden mayores especificaciones de las mercancías; dividen a las Partidas y se enuncian con letras mayúsculas. Su inclusión en la Tarifa constituye una adaptación a la original NAB por parte de México, y tiene su razón a las características particulares de nuestra economía.

Las fracciones especifican hasta el último intento posible los productos a los que se deben aplicar. Se identifican por las 3 últimas cifras de la clasificación con numera

ción progresiva del 001 al 999, de lo más específico a lo más genérico; definen a la mercancía y el impuesto aplicable a la misma. (Regla Complementaria 4a. de la Tarifa.) Su inclusión en la Tarifa, al igual que las Subpartidas, -- son modalidades implantadas en México a la Nomenclatura -- Arancelaria de Bruselas de acuerdo con la realidad económica de nuestro país.

Para ejemplificar las características señaladas, citaremos la clasificación correspondiente a los "Alfileres de Seguridad" que es la 73.34.A.002:

SECCION XV.

CAPITULO: 73.

PARTIDA:....34

SUBPARTIDA:....A.

FRACCION:.....002.

Para facilitar el manejo de la Tarifa contiene un índice alfabético que se ha procurado tenga el mayor número de sinónimos, y cuenta además con un índice numérico de sus -- disposiciones. (Regla 16 de las Complementarias para la -- aplicación de la Tarifa.)

Contiene además un apéndice en que se consignan las mercancías negociadas con los países de menor desarrollo, en cumplimiento a los acuerdos del Tratado de Montevideo. (Regla 15 de las Complementarias).

Las Reglas Generales y las Complementarias para la aplicación de la Tarifa, contienen disposiciones para facilitar la aplicación de los aranceles a una determinada mercancía.

Dentro de las 5 Reglas Generales se dan las disposiciones para la determinación de la clasificación de las mercancías cuando se refieren a la materia (Regla 2a.); cuando puedan quedar incluidas en dos o más Partidas (Regla 3a.); cuando una Nota excluya a ciertos artículos (Regla 4a.); y cuando una mercancía no se mencione específicamente en las Partidas.

Las 16 Reglas Complementarias son esenciales para la determinación de la fracción aplicable a una mercancía en distintos casos; además se enuncian las unidades para la clasificación de las mercancías (Regla 5a.); define los diferentes tipos de envases (Regla 7a.); delimita los efectos que no deben considerarse mercancías (Regla 9a.); estipula los estímulos fiscales a la inversión industrial (Regla 14a.), etc.

Otro aspecto fundamental de la Tarifa, lo constituyen las Notas Legales y las Notas Nacionales que encabezan las Secciones y Capítulos, puesto que su contenido tiene valor legal para determinar la clasificación de las mercancías. Su fin principal es el de evitar que una misma mercancía pueda quedar clasificada en dos lugares diferentes de la Tarifa, por lo que ayudan a evitar controversias arancelarias por diferencias en los criterios de clasificación. Las Notas Nacionales manifiestan el criterio mexicano para la clasificación de acuerdo con la realidad económica del país.

La Regla 1a. de las Complementarias dispone que los cuatro principios de las Reglas Generales, así como las normas contenidas en las Notas Legales de Secciones o Capítulos son válidas para determinar la fracción aplicable a una mercancía.

Un anexo de gran importancia, es el relativo a las Notas Explicativas para la aplicación de la Tarifa, puesto que si se tiene en cuenta que contiene en su gran mayoría enunciados técnicos, nombres científicos, etc., la comprensión de su contenido resulta deficiente en perjuicio de la unidad de criterios de clasificación, por lo que, las Notas Explicativas tratan de dar una visión más clara del contenido formal de la Tarifa; función que en gran forma se logra, debido a la sistematización que presentan.

En concreto, podemos decir que para la clasificación de las mercancías de importación, la Tarifa contiene:

- a).-Secciones, que comprenden 21 grandes grupos de mercancías.
- b).-Capítulos, que dividen a las Secciones y que en total son 99.
- c).-Partidas, que dividen a los Capítulos, y que van especificando más a las mercancías.
- d).-Subpartidas, incluidas en la Nomenclatura, para las necesidades del país; se enuncian en letras mayúsculas y especifican más todavía a las mercancías.
- e).-Fracciones, establecidas de acuerdo con la realidad económica de México, se enumeran dentro de las partidas en forma progresiva de la 001 a la 999 y definen a la mercancía y el impuesto aplicable.
- f).-Indices alfabético y de partidas.
- g).-Reglas Generales, que son la base de la Nomenclatura.
- h).-Reglas Complementarias, que son auxiliares para la aplicación de la Tarifa.
- i).-Notas Legales y Notas Nacionales, con un valor legal para la determinación de la fracción aplicable a las mercancías.

- j).-Notas Explicativas, que aclaran el contenido formal de los enunciados de las mercancías en la Tarifa.
- k).-Apéndice, que consigna las mercancías negociadas con los países de menor desarrollo. (ALALC)

Para una mejor comprensión del procedimiento de clasificación de las mercancías, a continuación se expone un caso práctico.

3.5.B.-CASO PRACTICO DE SU APLICACION.-En la importación de 10 bultos que contienen alfileres de latón de seguridad, para determinar la fracción arancelaria aplicable a la mercancía y al monto de los impuestos que la operación pueda causar, se procede en la siguiente forma:

Localizar la Sección de la Tarifa del Impuesto General de Importación en la que deban quedar comprendidos los alfileres de seguridad.

En el índice por Secciones de la Tarifa, encontramos que la Sección XV comprende a los "Metales comunes y manufacturas de estos metales", por lo que, por ser las mercancías de que se trata, manufacturas de metal, deben quedar encuadradas en esta Sección, pero eso no da la certeza de que allí se incluyan los alfileres de seguridad, puesto que el encabezado de la Sección sólo tiene un valor indicativo, como lo dispone la Regla Primera General para la aplicación de la Tarifa.

Localizada la Sección correspondiente, es necesario enterarse del contenido de sus Notas, para así tener mayor certeza en los resultados de la investigación, ya que

el contenido de éstas puede excluir a los alfileres en --
cuestión y remitirlos a otra Sección. La lectura de las -
seis Notas Legales y las dos Nacionales que la Sección --
XV contiene, no hacen referencia alguna a estas manufactur
ras, por lo que es necesario localizar dentro de esta - -
Sección, el Capítulo correspondiente a estos efectos.

De los capítulos que contiene la Sección XV, el número
74 se refiere al "Cobre", y como los alfileres en cues---
tión son de latón -que es una aleación en la que domina -
el cobre-. es necesario analizar el contenido del Capítul
o 74 de la Tarifa. Antes de seguir adelante se hace neces
sario conocer las disposiciones de las Notas del Capítulo,
y encontramos que no hacen referencia alguna de los alfil
leres, por lo que, para tener una mayor certeza, y una --
claridad respecto de la mercancía de que se trata, hay --
que recurrir a las Notas Explicativas del Capítulo.

Las Consideraciones Generales de las Notas Explicati--
vas del Capítulo 74, hacen una explicación del metal de--
nominado Cobre y sus aleaciones; en su parte 2 se refie--
ren al latón, y en el apartado relativo a los efectos que
comprende el inciso C), disponen que los alfileres pueden
quedar comprendidos en las Partidas 74.07 a la 74.19; y -
de las Notas relativas a estas Partidas, se concluye que-
los alfileres de seguridad, constituidos de latón, sólo -
pueden quedar comprendidos en la Partida 74.19 que se re-
fiere a "Otras manufacturas de cobre", y que en su texto-
disponen que en ella se incluyen los alfileres de cobre -
que no sean de adorno.

La Partida 74.19 sólo tiene una Subpartida con el ru--

bro de "Otras manufacturas de cobre"; y de sus 13 fracciones, la .007 específicamente contiene a los "Alfileres de seguridad", por lo que la clasificación arancelaria que -- corresponde a la mercancía que se pretende importar, será la 74.19.A.007, es decir:

SECCION: XV.-"METALES COMUNES Y MANUFACTURAS DE ESTOS METALES".

CAPITULO 74.-"COBRE".

PARTIDA 74.19.-"OTRAS MANUFACTURAS DE COBRE"

SUBPARTIDA A.-"OTRAS MANUFACTURAS DE COBRE".

FRACCION 007.-"ALFILERES DE SEGURIDAD".

Las disposiciones que la fracción aplicable contiene, son las siguientes:

UNIDAD PARA LA APLICACION: Kilogramo Bruto.

CUOTAS:

ESPECIFICA: \$2.50

AD-VALOREM: 80%

PRECIO OFICIAL: \$45.00

DISPOSICIONES ESPECIALES: 50.

El contenido de la disposición especial 50 se localiza al final de la Tarifa, y textualmente dice:

"50.-% sobre el valor de la importación, para el fomento de la exportación de productos manufacturados."

Con los datos obtenidos, y entendido que los 10 bultos que contienen a los alfileres de seguridad, pesan en conjunto 150 kilogramos en bruto (con sus empaques), y que el precio que la mercancía tiene en la factura comercial es menor al Precio Oficial señalado en la Tarifa, procede la-

determinación de los impuestos:

IMPUESTO ESPECIFICO:	\$ 355.00	
IMPUESTO AD-VALOREM:	\$ 5,400.00	
	<u>\$ 5,755.00</u>	como Impuesto General de Importación, más:

3% adicional sobre el Impuesto General de - Importación que estipula la Ley de Ingresos de la Federación: \$ 172.65, más:

10% para el fomento - de la exportación, de terminado sobre el v̄alor más alto entre el oficial y el comercial estipulado en la Ley de Ingresos de la Federación y en la Disposición Especial 50- de la Tarifa

	\$ 675.00
	<u>\$ 6,502.65</u>

Por tanto, el impuesto que arroja la operación de importación de los 10 bultos que contienen alfileres de seguridad, es de \$6,502.65 (Ver apéndice VI-)

4.-LAS OPERACIONES DE IMPORTACION Y SU PROBLEMATICA.-

4.1.-LOS SISTEMAS ADUANEROS.-Los sistemas aduaneros presentan - aspectos muy complejos en su estructura, cosa natural si se tiene en cuenta que las operaciones que se llevan a cabo -- en las aduanas son muy variadas y en gran cantidad por las necesidades de todo país; y fundamentalmente en el caso de aquellos que presentan características de subdesarrollo, o que vías de desarrollo como México, realizan grandes importaciones de bienes de producción tendientes a lograr su integración económica. Así nuestro país efectuó en el año de 1968 importaciones por 1,960 millones de dólares, de los -- cuales, 1,616 correspondieron a importaciones de bienes de producción. (68).

Esta situación ha hecho necesario sobre todo, que el -- sistema aduanero tienda a la simplificación del despacho -- de las mercancías, haciéndolo más expedito y preciso, con - una tarifa arancelaria más exacta y accesible en sus con--- ceptos; que evite la tardanza en clasificaciones, y reduzca las controversias arancelarias por la existencia de gran -- número de fracciones genéricas; y además, que el sistema -- ofrezca una efectiva protección a la industria, tendiente - a desarrollar la economía del país, En fin, que se asegure el desarrollo económico del país con un criterio de equidad tributaria.

La problemática que se presenta en las importaciones, - puede apreciarse desde el punto de vista de la clasifica--- ción arancelaria; de la vigencia de los gravámenes; y de -- las bases para la imposición de los mismos.

Por causas de sistema, en el presente Capítulo trataremos, primero el problema del valor de las mercancías en las

aduanas, ya que es de gran importancia esta cuestión por -- la fijación de la cuota ad-valórem que forma parte del im-- puesto general de importación; a continuación haremos el -- análisis del problema relativo a la aplicación de los gra-- vámenes en el tiempo, para concluir con los problemas que se presentan en la clasificación arancelaria de las mercancías.

4.2.-EL VALOR DE LAS MERCANCIAS EN LAS ADUANAS.-El sistema de - valoración de las mercancías en las aduanas es de gran im-- portancia debido a que de su valor se deducen los impuestos de importación que causan las operaciones; por las que ha -- sido preocupación constante de las organizaciones tributa-- rias, la fijación de criterios generales y positivos que -- lleven a una correcta determinación de los impuestos, para lograr el ideal fundamental en los sistemas tributarios: la equidad impositiva.

Los sistemas de valoración varían de acuerdo con los -- países y las épocas. Por ejemplo Ferro y Di Fiori (69) co-- mentan un método de valoración de las mercancías que estuvo vigente a fines del siglo XVII en Inglaterra "...procedi-- miento curiosísimo llamado 'price at af candle' -precio de la candela-, al que se llegaba encendiendo una vela en el - preciso instante de comenzar la subasta pública de la mer-- cancia, deteniendo la puja en el momento en que se hubiere- consumido exactamente una pulgada de ella. Del precio obtenido se podían deducir, de los tributos a pagar, el 6% por los gastos posteriores a la entrada a plaza de la mercade-- ría, y una pequeña suma adicional por pago al contado."

Algunos Estados dispusieron en sus legislaciones de --- aduanas que para la determinación de los impuestos ad-valórem, se tomaría como base el precio que el importador decla

rara, lo que dió lugar a muchos fraudes, y para evitarlos se estableció el derecho de "Preempción", es decir, el derecho del fisco para adquirir, las mercancías cuyo valor declarado considere bajo, pagándole al importador el precio declarado más un 10%. (70)

Distintos organismos internacionales en razón de la importancia del problema, realizaron estudios de los sistemas existentes en gran número de países para determinar los lineamientos básicos generales de valoración. Entre estos estudios tenemos el elaborado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Empleo en 1947 y adoptado por el GATT, que sugiere a las partes contratantes del Tratado, la unificación de la definición del Valor Aduanero, mediante un método concreto; el del Convenio Internacional de Bruselas del 15 de diciembre de 1950 que elaboró una definición del valor de la mercancía en Aduana, aplicado principalmente en el Mercado Común Europeo.

42.A.-DISPOSICIONES DEL GATT.-El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, contiene disposiciones sobre la valoración en el artículo VII del Tratado 2o., y dispone que el aforo de las mercancías importadas debe basarse en su valor real o en el de una similar, entendiéndose por valor real "...el precio al que, en tiempo y lugar determinados por la legislación del país importador, las mercancías importadas y otras similares son vendidas u ofrecidas para la venta en el curso de operaciones comerciales normales y efectuadas en condiciones de libre competencia." y que "cuando sea imposible determinar el valor real....deberá basarse en el equivalente comprobable que se aproxime más a dicho valor" (71), por lo que, de acuerdo con este criterio, es necesario que el valor aduanero de las mercancías no se base en los que las mercancías nacionales del país importador tie-

nen; que no comprenda ningún impuesto, y que se tome en -- cuenta además, el momento de la importación, el lugar y la cantidad, ya que la falta de observación de éstos princi-- pios, traería como consecuencia variaciones considerables-- en el valor calculado por las autoridades aduaneras.

4.2.B.-EL VALOR EN LA NOMENCLATURA ARANCELARIA DE BRUSELAS.-La - Nomenclatura Arancelaria de Bruselas contiene disposicio-- nes sobre la valuación de las mercancías en las aduanas;- disposiciones elaboradas tomando en cuenta los serios pro-- blemas que presentan la diversidad de criterios valorati-- vos, y que tienen como finalidad última orientar al res-- pecto a los sistemas aduaneros de los países que por ---- adopción de esta nomenclatura tiene que aplicar sus prin-- cipios y lineamientos generales. Este sistema arancelario determina que el valor de las mercancías en las operacio-- nes aduaneras debe fundarse en los precios reales de venta de las mercancías en condiciones de libre competencia, ex-- cluyendo los precios corrientes en el mercado interior del país exportador y los de productos nacionales semejantes - en el país importador, de los que se desprende que tomó -- los lineamientos generales del GATT.

Además consideró que para la determinación del valor-- no se debería coartar la libertad comercial, tendiendo a - conseguir el rápido despacho de las mercancías al ser de - fácil comprensión las disposiciones al respecto, y deter-- minar con el máximo grado de certeza dicho valor; con base en documentos comerciales y reduciendo las formalidades -- oficiales en las operaciones.

En concreto, podemos decir que en la Nomenclatura Aran-- celaria de Bruselas se considera el precio de las mercan--

cías en el lugar de su introducción al país, sin tomar en cuenta los gastos de transporte, derechos e impuestos.

4.2.C.-EL VALOR EN EL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL DE LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS.-De acuerdo con las disposiciones de este organismo, el valor de las mercancías en las aduanas, debe considerarse tomando en cuenta el que se estipula en la venta que se realiza en el país exportador, con inclusión del costo del transporte y del seguro para ponerlas en la frontera del país importador; valor del que deben excluirse los derechos de importación y los impuestos internos.

4.2.D.-EL VALOR DE LAS MERCANCIAS EN LAS ADUANAS DE MEXICO.-En nuestro país, el valor de las mercancías para los efectos de la importación, se fija de acuerdo con el precio oficial contenido en la Tarifa del Impuesto General de Importación (Sexta Columna), y sirve como base máxima para la determinación del impuesto ad-valorem que se debe cubrir por las operaciones, en relación con los artículos 30. y 40. de la Tarifa, y 208 del Código Aduanero, que disponen que para el cálculo de los impuestos, se tomará en cuenta el precio oficial que sea fijado por la Secretaría de Hacienda y el de la factura comercial, aplicándose el que resulte más alto.

El artículo 201, fracción I del Código, define el valor de las mercancías para los efectos de la importación, como aquél que tengan en el lugar de compra, más los gastos o cargos que sufrague el comprador, sin contar los fletes y primas de seguros.

:

De lo anterior, en principio, en nuestro sistema no - -

existe problema para la determinación de los impuestos ad-valórem a la importación, puesto que en la Tarifa del Impuesto General de Importación se encuentra especificado el Precio Oficial que servirá de base para determinar dichos impuestos cuando sea mayor el que consigne la Factura Comercial de la mercancía; y en caso contrario, se determinará de acuerdo con el valor comercial especificado en la Factura correspondiente; situación que elimina injusticias por las fluctuaciones de los precios en el mercado internacional.

Este procedimiento tiende a establecer una efectiva equidad y proporcionalidad de la cuota ad-valórem, porque si no existe precio oficial o el comercial es mayor, no hay duda de que el impuesto deriva del valor real cubierto por el importador en el extranjero.

El precio oficial se basa en aspectos de política del país, ya que debe efectuarse un estudio previo de las condiciones de fabricación, venta y consumo de la mercancía en el país de origen; de esas condiciones en otros países; de las necesidades existentes en un momento dado respecto del producto de que se trata; y en última instancia de la conveniencia de permitir que esas mercancías se introduzcan al país.

Por ello, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe efectuar una constante revisión de los precios oficiales, para atender a las variaciones en diversos países y con base en ellas, fijar el precio oficial correspondiente.

Pero en los casos de creación de nuevas fracciones de la Tarifa, o modificación de las ya existentes, la Secre--

taría de Hacienda debe seguir un determinado criterio para fijar el precio oficial. Este criterio fué establecido mediante las Reglas publicadas en el Diario Oficial de la Federación los días 4 de mayo y 31 de julio de 1948, en las que se ordena tener en cuenta el precio al mayoreo que tengan las mercancías en el principal país exportador de ellas, basándose en las publicaciones de los periódicos, revistas especializadas, catálogos o listas de precios conocidas.

Hasta el año de 1965 existieron numerosos problemas -- para el cálculo del impuesto ad-valórem cuando se creaban nuevas fracciones o se modificaban las ya existentes ya -- que, por el crecimiento del mercado internacional y por la urgencia de llevar a cabo las modificaciones correspondientes, se publican sin el precio oficial, debido a las investigaciones que se requieren; y es tiempo después cuando -- dicho precio se publica.

En el caso de creación de nuevas fracciones, el importador se encontraba indeciso sobre el monto de los impuestos a pagar cuando no se había determinado precio oficial, puesto que no existía disposición que permitiera el cálculo de los impuestos ad-valórem tomando en cuenta sólo el precio comercial.

Por otra parte, cuando se modificaba una fracción y no aparecía el precio oficial respectivo, también existía incertidumbre para el cálculo de los impuestos, ya que no se sabía si debía calcularse sobre el precio oficial existente hasta antes de la modificación o con base en el de la factura comercial.

En virtud del gran número de casos que se suscitaron -

al respecto, se buscó la solución del problema, y en julio de 1963, la Dirección de Estudios Hacendarios de la Secretaría de Hacienda, a través de la Circular 301-I-54865, dispuso que en los casos de modificación de fracciones de la Tarifa, se aplicara el precio oficial que la fracción tuviera antes de la reforma hasta en tanto se publicaba el nuevo precio. En los casos de fracciones de nueva creación, se tomaría como base el que tuviera la fracción genérica de la que se derivaban, hasta que se fijara su correspondiente precio oficial.

Este último criterio, que venía a resolver el problema de las fracciones de nueva creación, fué estudiado por el Tribunal Fiscal de la Federación en varios juicios de nulidad que se originaron por la aplicación de la citada disposición; y a pesar de ser acertado este criterio; por falta de cumplimiento al principio de legalidad, no fué aceptado, puesto que para la aplicación de impuestos, es condición necesaria que las disposiciones impositivas se encuentren contenidas en la ley específica.

Fué hasta el año de 1966 cuando dichos principios se incluyeron en la Ley de Ingresos de la Federación, y así sucesivamente hasta el año de 1968 en que fueron adicionados al Código Aduanero por decreto de 28 de diciembre de 1967, en la fracción V de su artículo 11, que dispuso:

"Cuando se publiquen decretos que modifiquen los textos de las fracciones de la Tarifa del Impuesto General de Importación, el Precio oficial que se tomará en cuenta para calcular la cuota ad-valórem será el vigente al hacerse la publicación mientras no sea modificada.-Si las fracciones arancelarias son de nueva creación, se tomará en cuenta el precio oficial en vigor para la fracción de la que deriven, si ésta continúa vigente, en tanto se les fija su previo oficial".

De cualquier forma, por los problemas citados se hace necesaria la publicación simultánea de las fracciones reformadas o de nueva creación y su respectivo precio oficial, y además, es importante señalar que en los casos en que una fracción se derive de una genérica o de una específica -como ha sucedido- se precise cuál es la fracción originaria, con lo que se evitaría que se suscitaran los problemas mencionados. El Licenciado Gilberto García Camberos, Director General de Aduanas, al respecto declaró - que "...es conveniente destacar la necesidad de que el precio oficial se publique simultáneamente con la creación de nuevas fracciones, en aquellos casos en que éstas se deriven de otra fracción que al mismo tiempo sea derogada, pues de no ser así, se estará en presencia del único caso en que aún pueda ocurrir que una mercancía especificada carezca de precio oficial." (72)

- 4.3.-LA VIGENCIA DE LOS GRAVAMENES DE ADUANAS.-En la imposición de gravámenes para la determinación de los impuestos que las operaciones causan, se presentan variaciones que resultan de las necesidades de la economía del país, lo que redundando en modificaciones de las disposiciones impositivas; variaciones que pueden crear problemas de aplicación en el tiempo, ya que en las operaciones de importación existen distintos momentos, que van desde la llegada de las mercancías al territorio nacional, hasta su retiro del dominio fiscal, como se desprende de la fracción I del artículo 10 del Código Aduanero.

Como regla general, el artículo 11, fracción I del Código Aduanero previene que cuando la importación se realice por vía marítima, las cuotas, precios oficiales, tipos de cambio, recargos, restricciones; requisitos espe--

ciales y prohibiciones que deben aplicarse serán los vigentes en la fecha de fondeo de la embarcación en el puerto a que estén destinadas las mercancías transportadas; - en vía terrestre, las vigentes al cruzar la línea divisoria internacional; en vía aérea, las que rijan en el momento de arribo de la nave al primer aeropuerto internacional; en vía postal, las que rijan en las fechas aplicables a los transportes que traigan los efectos; y cuando provengan de un Perímetro o Zona Libre, los que rijan en la fecha en que se haga la clasificación arancelaria correspondiente.

La fracción IV del artículo mencionado, establece una excepción a la regla general al facultar a la Secretaría de Hacienda para señalar bases distintas en la determinación de los gravámenes en los casos que estime conveniente; por ejemplo, cuando a solicitud de parte, y considerando que los efectos que se vayan a importar no se encuentran especificados en la Tarifa, o cuando se crea una nueva fracción y no se ha señalado precio oficial, se autoriza la importación mediante una garantía de los impuestos que se lleguen a causar de acuerdo con el precio oficial que posteriormente se fije; gravámenes que se harán efectivos cuando dicho precio entre en vigor o se resuelvan las situaciones que dieron lugar a la operación de carácter especial. Este tipo de operaciones se les denomina "Importaciones bajo fianza".

Para el estudio de los problemas de aplicación de los gravámenes en el tiempo, tenemos que partir de los diferentes momentos de la importación, que son:

1o. Llegada de las mercancías al territorio nacional,

sin que sean descargadas.

20. Presentación de las mercancías a las autoridades para su despacho. Quedan en el dominio fiscal o fiscalizado.
- 30.- Aforo de las mercancías y pago de los impuestos y derechos causados.

Los problemas de vigencia de las disposiciones fiscales pueden presentarse cuando al entrar en vigor una nueva disposición, no se haya realizado el aforo de las mercancías, es decir, su clasificación arancelaria y la determinación de los gravámenes que la operación causa.

De acuerdo con las disposiciones de la fracción I del artículo 11 citado, las disposiciones aduaneras que entren en vigor, deben aplicarse desde el momento en que empieza la importación, es decir, con la llegada de las mercancías al territorio nacional, aún cuando no se presenten ese día para su despacho, como en muchas ocasiones sucede.

Sin embargo, encontramos que en las Circulares que fijan precios oficiales a algunas fracciones reformadas o de nueva creación de la Tarifa, vienen disposiciones que contrarían este principio, ya que en la parte final de su texto se dispone que el contenido de dichas circulares "...surtirá sus efectos al día siguiente de la fecha de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación, con la única excepción de las mercancías que ya se encuentren en el recinto fiscal o fiscalizado solamente pendientes de despacho, a las que se podrán aplicar los precios oficiales anteriores a los consignados en esta circular, siempre que favorezcan al importador."

La disposición transcrita tiene como fin principal favorecer a los importadores, cuando de la aplicación de las modificaciones resulten menores impuestos por cubrir, ya que el principio general de la ley determina que por haber llegado los efectos antes de la entrada de vigencia de la nueva disposición, debe aplicarse la anterior y sin embargo, cuando con la aplicación de las modificaciones se favorece al importador, puede hacerse una aplicación retroactiva en forma legal, interpretado a contrario sensu el artículo 14 Constitucional en su primer párrafo.

4.4.-LAS CONTROVERSIAS ARANCELARIAS.-Toca en este apartado, el estudio de los problemas que se presentan en la determinación de las fracciones aplicables a las mercancías que se importan; determinación que dará las bases para la fijación de los impuestos que las mercancías deben cubrir.

La clasificación arancelaria, como hemos visto, se realiza a través del Reconocimiento Aduanero que regula en forma específica el artículo 212 del Código, y que "...tiene por objeto examinar las mercancías para establecer su correcta clasificación arancelaria...", y que debe ser practicado por un vista, designado por el Jefe de la Aduana.

Como primer paso del Reconocimiento Aduanero, se especifican las unidades que deben servir de base para el cálculo de los impuestos, y que la Regla 5a. de las Complementarias para la aplicación de la Tarifa cita, a saber: Gramo Legal (GL), Gramo Neto (GN), Kilogramo Bruto (KB), Kilogramo Legal (KL), Kilogramo Neto (KN), Litro (L), Metro Líneal (M), Metro Cuadrado (M2), Metro Cúbico (M3), Pieza (Pza), Cabeza (Cza), según corresponda a cada mercancía, -

como lo determina la Tarifa (columna 3). A continuación el vista del despacho anotará la clase arancelaria que corresponde a la mercancía, la fracción y cuotas aplicables de la Tarifa, y los valores comercial y oficial; -- rectificando o ratificando la declaración del interesado contenida en el Fedimento de Importación.

Debido a la gran cantidad de mercancías que son objeto de la importación, la Tarifa toma el carácter de un instrumento complejo que debe contener específicamente -- enunciadas el mayor número de fracciones específicas para que así, el impuesto que se cause, pueda fijarse con certidumbre y llenar los requisitos de proporcionalidad y equidad que rigen para todas las normas impositivas.

Con objeto de lograr la mayor exactitud en la clasificación, se encuentran disposiciones tanto en el Código de la Materia, como en la Tarifa del Impuesto General de Importación. El artículo 216 del Código previene que la clasificación arancelaria se realice de acuerdo con las condiciones que presenten las mercancías en el momento -- del Reconocimiento, sin que puedan ser objeto de manio-- bras que puedan hacer variar su peso o clasificación a-- rancelaria; las Reglas Generales y Complementarias de la Tarifa, por su parte, regulan la aplicación de las Par-- tidas y Fracciones correspondientes a las mercancías.

Así en nuestra legislación en materia de Importación, contenida principalmente en el Código Aduanero, la Tarifa del Impuesto General de Importación, y en la Ley de -- Ingresos de la Federación, se encuentran las normas esen-- ciales de los impuestos, que ya Adam Smith citaba en re-- lación con la equidad: 1.-Proporcionalidad con el valor-

de la cosa; 2.-Determinación exacta del monto, tiempo y modo de pago; 3.-Ordenación para que resulte cómodo y fácil; y 4.-Causación mínima de gastos para su recaudación.

Pero tomando en cuenta la complejidad de la Tarifa - por el gran número de mercancías objeto de la importación y en ocasiones por mala fe del importador en su declaración, y también en algunos casos del vista encargado del Despacho, surgen controversias por diferencias en los criterios de clasificación, lo que origina gran número de Actas de Controversias Arancelarias, que son resueltas en definitiva por la Dirección General de Aduanas a través de su Departamento Pericial Calificador.

El problema de la resolución de las Controversias Arancelarias presentó una gran variación a partir de la reforma al artículo 219 del Código Aduanero; reforma que entró en vigor el primero de enero del año en curso.

La situación antes y después de la reforma citada, - presenta características muy diversas y que son de gran interés, por lo que su análisis se hará por separado, -- sobre todo por la problemática que en uno y otro caso se presenta.

4.4.A.-EL ACTA DE CONTROVERSIA ARANCELARIA.-El artículo 219 -- del Código Aduanero, hasta antes de la última reforma, - disponía en su primer párrafo que:

"Cuando en el acto del reconocimiento o con posterioridad a él, pero antes de que las mercancías salgan del dominio fiscal, el interesado exponga su in-

conformidad con las cuotas aplicadas para determinada mercancía, por estimar que se le cobran mayores impuestos a los procedentes, se levantará acta por triplicado con arreglo al modelo número 53 y se tomarán muestras de la mercancía, a fin de que la Dirección General de Aduanas proceda a clasificarla en definitiva, para lo cual se le enviarán el original del acta y un ejemplar de las muestras. Los otros dos tantos del acta se agregarán a los ejemplares del pedimento o boleta destinados a comprobar el original y duplicado de la cuenta. Si el interesado desea retirar la mercancía antes de que la Dirección de Aduanas resuelva, para el ajuste de los impuestos, se adoptará la opinión del propio interesado y se le exigirá que la diferencia la garantice, a su elección, en alguna de las formas prevista por el Código Fiscal de la Federación. En caso de que el interesado optare por el pago bajo protesta o bien cuando se haga la dispensa del aseguramiento del interés fiscal no se causarán recargos."

Es decir, la controversia podía suscitarse en el acto del reconocimiento aduanero o con posterioridad a él, pero en todo caso, cuando las mercancías estuvieran en el recinto fiscal, ya que es requisito que puedan estar sujetas a su reconocimiento, de lo que se desprende que eran dos momentos en los que podía tener lugar la controversia. Esto presentaba un grave problema, ya que se daban casos en que habiéndose realizado el Reconocimiento, podía levantarse Acta de Controversia Arancelaria a petición del interesado con el sólo requisito de que las mercancías no hubieran salido del recinto fiscal, lo que traía como consecuencia una incertidumbre procedimental en el aforo mientras no se realizara el retiro.

Las controversias se suscitaban por considerar el interesado que se le cobraban mayores o menores impuestos en razón de la clasificación arancelaria. Que la controversia surja por la consideración de que se cobran mayores

impuestos, es una situación de fácil comprensión, pero en el caso contrario, cuando surge porque el interesado considera que se le cobran menores impuestos, puede resultar extraño; sin embargo, se da el caso de que la fracción -- arancelaria que el vista considera aplicable y que arroja menor cantidad por concepto de impuesto, está sujeta a de terminados requisitos o "Disposiciones Especiales", como se nombran en la Tarifa (Columna 8), como el relativo a la obtención de Permiso de Importación, que puede ocasionar pérdida de tiempo y gastos al interesado; lo que se evita con la declaración de la mercancía en una fracción de contenido semejante que no tenga esos requisitos, no obstante que de su aplicación resulte una mayor cantidad de impuestos.

Expuesta la inconformidad citada, el vista del Despacho levantaba el acta de controversia por triplicado y se tomaban dos muestras de las mercancías en las cantidades que el mismo Código estipula, y el original del acta, con un ejemplar de las muestras eran enviadas a la Dirección General de Aduanas para su resolución definitiva en el -- campo administrativo.

Hasta aquí, las mercancías se encuentran en el dominio fiscal, por lo que, tomando en cuenta que pueden deteriorarse, echarse a perder, o en todo caso, que el importador tenga urgencia de ellas, podían ser retiradas del -- dominio fiscal, previo pago del monto de los impuestos -- determinados con base en el criterio del interesado y garantizando el interés fiscal por aquellos que pudieran -- resultar en caso de que la resolución definitiva confirmara el criterio sustentado por el vista.

El Acta de Controversia Arancelaria, con los documentos anexos y las muestras, al recibirse por la Dirección General de Aduanas, se turnaban al Departamento Pericial-Calificador, para su estudio en una de sus cuatro Juntas-Periciales, a la que la mercancía correspondiera por sus características específicas.

Ya en poder de la Junta Pericial correspondiente, los vistas que la integran, se avocaban al estudio del Acta, y en caso necesario, para la identificación plena de las mercancías, se enviaban las muestras al Laboratorio de la Dirección para los análisis químicos correspondientes, o se solicitaban catálogos, planos, fotografías, que el interesado tiene la obligación de proporcionar dentro de -- los 15 días siguientes a la fecha de recibo de la solicitud, plazo prorrogable según dispone la Regla 12 de las -- Complementarias para la aplicación de la Tarifa.

Una vez reunidos los elementos necesarios para el estudio del acta, la Junta Pericial en cuestión, rendía su dictámen, el que, aprobado en definitiva por el Jefe del Departamento, se ponía a consideración del Director General de Aduanas para su aprobación y su firma, quedando -- constituida así la resolución definitiva del Acta de Controversia Arancelaria.

Sencillo de explicar, este procedimiento presentaba -- grandes problemas, como inconvenientes, desde la forma--- ción del Acta de Controversia Arancelaria, hasta después de dictada la resolución definitiva, que cuando no era -- aceptada por el interesado por ir en contra de sus inte-- reses, recurría al Tribunal Fiscal de la Federación, de-- mandando su nulidad.

En el proceso de formación y resolución del Acta de Controversia Arancelaria, el interesado tenía una mínima participación, lo que, por una parte resultaba sencillo para él que se levantara dicha Acta, ya que sólo debería limitarse a expresar verbalmente su inconformidad con la opinión del vista que realizaba el reconocimiento; y por la otra, para que se dictara la resolución correspondiente, sólo tenía que esperar, y en todo caso, proporcionar catálogos, fotografías, etc., por lo que el número de Actas de Controversias Arancelarias era muy elevado y originaba retraso en las resoluciones debido a la acumulación de trabajo en el Departamento Pericial de la Dirección de Aduanas. Además el importador podía, mientras se resolvía el Acta, destinar las mercancías importadas al fin propuesto, sólo con el aseguramiento de la diferencia de impuestos que pudiera resultar.

Por otra parte, una vez resuelta dicha Acta, cuando era contraria a los intereses del importador, recurría en demanda de Nulidad, lo que daba origen a gran número de juicios en el Tribunal Fiscal de la Federación, juicios que por su carácter técnico, daban un amplio margen de ventaja al actor.

En efecto, los juicios que tienen como base las controversias Arancelarias, por su carácter técnico requieren de Prueba Pericial; y así lo ordena el artículo 216 del Código Fiscal de la Federación. Cada parte presenta su perito, en cuyos dictámenes apoyan el criterio sustentado por su mandante, lo que origina el nombramiento de un Perito Tercero, que por causas de hecho más que técnicas (como se ha visto en la mayoría de los casos, salvo -

raras excepciones), su dictámen concordará con el dictámen de la parte actora, llevando a la Sala encargada de resolver la controversia, a declarar la nulidad de la resolución impugnada con base en este dictámen pericial.

Por otra parte, cuando la parte actora sostenía en su demanda una fracción arancelaria distinta a la declarada en el pedimento de importación, la Sala correspondiente -- basada en el carácter técnico del juicio, ha declarado -- aplicable a la mercancía de la controversia una tercera fracción, distinta a las sustentadas en el reconocimiento aduanero; y estas resoluciones han sido confirmadas por el Pleno del Tribunal, por considerar que el artículo 219 del Código Fiscal de la Federación, que ordena apreciar la resolución impugnada tal como fué probada ante la autoridad demandada, no es base para analizar exclusivamente la aplicación de las fracciones en controversia, sino que puede declarar aplicable la fracción que por peritaje se resuelva. Así lo ha sostenido en gran número de ejecutorias, entre otras, las dictadas en las revisiones 168/68- y 182/68, en las que considera que:

"Este H. Pleno considera infundados los agravios expuestos por la recurrente. En efecto la Segunda Sala se basó fundamentalmente en el resultando de la prueba pericial emitida por el perito tercero en discordia, quien consideró que a la mercancía importada debía aplicársele la fracción arancelaria 69.02.A.003 de la Tarifa del Impuesto General de Importación, tomando para ello en consideración la composición química del producto importado, las propiedades del mismo u las reglas de clasificación arancelaria, por lo que es indudable que tratándose de una cuestión técnica, la Sala de conformidad con los artículos 216, 217 y 221 fracción I del Código Federal de Procedimientos Civiles aplicado supletoriamente, estimó con valor probatorio pleno el dictámen del referido peri-

to tercero, en discordia. No se violó por tanto el artículo 219 del Código Fiscal de la Federación, porque en dicho precepto se establece que se apreciará la resolución tal como aparezca probada, a menos que no se le haya dado al actor oportunidad de ofrecer pruebas y es incuestionable que la única prueba eficaz de que disponía la actora para que la mercancía se clasificara en la fracción arancelaria correspondiente es la prueba pericial para demostrar que de acuerdo con la composición química, las propiedades y las notas explicativas de la Tarifa, los bloques refractarios materia de la importación encontraban exacta adecuación en la fracción sostenida en la demanda.-No obsta para llegar a la anterior conclusión el hecho de que el agente aduanal haya considerado como aplicables fracciones arancelarias diferentes a la que la parte actora sostiene en su demanda, y ello no significa que este Tribunal no pueda declarar que la fracción arancelaria aplicable a la mercancía importada, de conformidad con el resultado de la prueba pericial, sea una diferente, como también pudo haber considerado que la fracción aplicable era una distinta a la que sostuvieron la parte actora y la parte demandada."

Con el anterior criterio, la realidad del procedimiento de clasificación arancelaria se desvirtuaba en gran forma, ya que en última instancia, no era en el reconocimiento aduanero donde se determinaba la clasificación de las mercancías, sino que dicha clasificación era determinada por un perito, en cuyo dictámen la Sala del Tribunal se basaba para dictar su sentencia, se buscó la solución al problema a través de la reforma al artículo 219 citado, que entró en vigor el primero de enero de 1969. Procederemos a su análisis.

4.4.B.-EL RECURSO DE INCONFORMIDAD.-Hasta antes de esta reforma, las controversias que se suscitaban por diferencias de criterios de clasificación arancelaria, se resolvían sin tomar en cuenta razones que fundaran el criterio del importador, sino que de la sola manifestación de inconformidad del interesado en la operación, se procedía a -

levantar el acta respectiva y era la autoridad superior -- quien resolvía en definitiva. Sólo en los casos en que con fundamento en la Regla 12 de las Complementarias para la - aplicación de la Tarifa, se solicitaban al importador la -- literatura necesaria para identificar plenamente a las - - mercancías importadas, y éste acompañaba a los catálogos, - fotografías, etc., algún escrito con argumentos para fun-- dar su pretensión, puede decirse que intervenía para la -- resolución que se dictara, sólo que la autoridad no tenía - obligación alguna para tomar en cuenta dichos argumentos, - los que en última instancia eran invalidados por la inob-- servancia por parte de la autoridad.

Sin embargo, con la reforma al artículo 219, las con-- troversias arancelarias presentan otro aspecto en su pro-- cedimiento de resolución, puesto que la inconformidad de - que habla el artículo 212 del Código Aduanero ya se regu-- la como un recurso administrativo, lo que deja ver un gran avance para la resolución de las controversias en materia - de clasificación arancelaria. El importador viene a ser -- una parte activa en el procedimiento, y existe posibilidad de mayor certeza en las resoluciones que se dicten.

En efecto, en virtud de la multicitada reforma, el ar-- tículo 219 del Código Aduanero, ha quedado como sigue:

"El recurso a que se refiere el párrafo octavo del ar-- tículo 212 se tramitará en los términos del artículo - 159 del Código Fiscal de la Federación, con las si--- guientes modificaciones:--El interesado deberá promover el recurso dentro de las 72 horas siguientes al reco-- nocimiento aduanero y antes de que las mercancías sal-- gan del dominio fiscal.--El escrito se presentará a la Dirección General de Aduanas o a la Aduana en la que - se dictó la resolución impugnada.--Si el recurso se in-

tenta ante la Aduana, ésta formará expediente con las constancias relativas, al que agregará el original del pedimento; tomará las muestras de las mercancías; recibirá pruebas ofrecidas y remitirá dicho expediente a la Dirección General de Aduanas.-En los ejemplares del pedimento destinados a comprobar el original y duplicado de la cuenta, se anotará el contenido de la rectificación y en su caso la interposición del recurso.-Durante la tramitación del recurso el interesado podrá retirar las mercancías del dominio fiscal previo pago de los impuestos determinados conforme a la fracción que declaró, siempre que garantice las prestaciones -- que resulten de la rectificación, en cualquiera de las formas establecidas por el Código Fiscal de la Federación. Si las mercancías requieren permiso de autoridad competente o cuando a consecuencia de la rectificación pudieren quedar afectas esa restricción no se permitirá su retiro.-La Dirección General de Aduanas será la autoridad encargada de dictar la resolución que proceda, y si esas resoluciones son adversas al criterio -- sustentado por el vista en proporción mayor al 51% del total en que hubiere intervenido en un año, se considerará que el responsable incurrió en incumplimiento de contrato de trabajo, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá demandar la terminación de los efectos de su nombramiento sin responsabilidad para el Estado."

Este recurso presenta características especiales por la naturaleza de la controversia que puede darle origen, y por ser un recurso que se interpone en contra del criterio sustentado por el vista en el Reconocimiento y no en contra de una resolución administrativa de primera instancia, ya que el criterio del vista no puede considerarse -- como una resolución. El calificativo correspondiente es el Recurso de Inconformidad; inconformidad con el criterio -- arancelario sustentado por el vista encargado del despacho y no de revisión, puesto que no existe una resolución que revisar.

En primer término, encontramos que con la reforma se superó el problema relativo a los dos momentos en que podía suscitarse la Controversia Arancelaria --antes y des---

pués del Reconocimiento- ya que ha quedado expresamente - estipulado que el recurso debe interponerse por escrito - dentro de las 72 horas siguientes al Reconocimiento de -- las mercancías, y antes de que sean retiradas del dominio fiscal. Pero aquí surge el primer problema, ya que para - la presentación del escrito se establece un plazo de 72 - horas; de donde se deduce que es necesario que se precise la hora en que se terminó el acto del reconocimiento, pero en el Capítulo relativo a esta operación, el Código no establece la obligación de que se estipule en los documentos de la importación ese dato; situación que fué solu--- cionada con el Oficio-circular 301-D-7704, en el que el - Director de Aduanas, por orden del Subsecretario de Ingresos, comunica a los Administradores de las Aduanas, las - instrucciones sobre el procedimiento a seguir para la tramititación del recurso. En la fracción I, primer párrafo, - se dispone que "El vista que practique el reconocimiento- aduanal anotará invariablemente en todos los ejemplares - del pedimento, la hora y la fecha de terminación de dicho reconocimiento y asentará su firma y nombre completo."

El problema planteado se presenta en el supuesto de - que el interesado concorra al acto del reconocimiento; -- pero este trámite puede llevarse a cabo sin la presencia- del interesado cuando no acude dentro de los tres días -- hábiles siguientes a aquél en el que se designó vista para la realización del acto; y cuando ésto sucede, en el - citado Oficio-circular se dispone que "...el vista pro-- cederá a efectuarlo, (el reconocimiento) de inmediato, -- haciendo constar la ausencia de aquél y turnará al día si siguiente todos los ejemplares del pedimento a la Sección - de Juicios en donde permnecerán por tres días hábiles, de los que dispondrá el interesado para notificarse.", por -

lo que, el plazo de 72 horas "...se computará a partir - del momento en que el interesado se haga sabedor del resultado del reconocimiento o vencido el término señalado - en el párrafo anterior (las 72 horas)."

El párrafo III del artículo 219 citado da la posibilidad de presentar el escrito del recurso de inconformidad - ante la Dirección General de Aduanas, o ante la aduana -- "en la que se dictó la resolución impugnada", disposición que va en contra de los lineamientos generales de los procedimientos en materia de operaciones aduanales, ya que - para su estudio y resolución se requiere que se envíen -- a la autoridad superior los elementos necesarios para su - revisión y dictamen, por lo que en obvio de tiempo, es -- necesario que dicho recurso se interponga ante la aduana - respectiva, la que enviará las constancias y las muestras a la Dirección General de Aduanas, ya que cuando el recurso se interponga ante la Dirección ésta debe solicitar el envío de los elementos necesarios a la Aduana de origen - y esperar a que le lleguen para avocarse a su estudio y - resolución. Este procedimiento es claro en el Capítulo - del Código Aduanero que contiene lo relativo a los juicios Administrativos, y así en el párrafo II del artículo 616 se dispone que "El recurso de inconformidad se -- interpondrá necesariamente por conducto de las oficinas - instructoras,.....", y ésto obedece a las causas arriba citadas. Por otra parte, el párrafo III del artículo en - análisis estipula que se trata de una resolución dictada en la Aduana, expresión incorrecta por las razones ya -- vistas, por lo que más bien debe decir"...en la que se - originó la controversia arancelaria."

El principal aspecto de esta reforma se encuentra -- en que el interesado, para fundar los argumentos de su -

pretensión, debe formular agravios y ofrecer pruebas; fundamentalmente la Pericial, por el carácter técnico de la controversia. El desahogo de las pruebas puede llevarse a cabo hasta en tres meses y 15 días, de acuerdo con la complejidad de cada problema en particular.

De acuerdo con la fracción V del artículo 159 del Código Fiscal de la Federación, la resolución de los recursos deberán dictarse dentro de los 30 días siguientes a aquél en el que se rindieron las pruebas y se recibieron los informes en caso de que se hubieran solicitado al vista encargado del despacho.

Para el retiro de las mercancías, mientras se resuelve el recurso, el párrafo VI del artículo 219 en cuestión sigue el criterio anterior a la reforma, es decir, que se pueden retirar pagando los impuestos mínimos calculados y previo aseguramiento del interés fiscal por la diferencia que pudiera resultar.

Por último, respecto de la personalidad para interponer el recurso, es necesario hacer la siguiente aclaración: a pesar de que en el artículo en estudio no se especifica la necesidad de acreditar una personalidad específica, hay que hacer notar que se habla del "interesado" como la persona idónea para interponer el recurso a que se refiere el artículo 212; y si es el interesado aquella persona que realiza los trámites aduaneros por reconocerle personalidad el Código en el artículo 32, resulta que el recurso puede ser interpuesto por los destinatarios, los consignatarios, los agentes aduanales, y aquellas personas que por cuenta propia realicen operaciones aduanales.

Como señalaba anteriormente, esta reforma ha venido a constituir un avance en la solución de los problemas -- de controversias arancelarias. La reforma es reciente y a la fecha se empiezan a resolver los recursos de inconformidad que han sido interpuestos, por lo que, debido al corto tiempo que tiene de vigencia el recurso, no es posible todavía aquilatar en forma efectiva los resultados obtenidos, que se espera sean positivos y así disminuyan los juicios de nulidad que en materia de controversias -- arancelarias se presentan ante el Tribunal Fiscal de la Federación, por una mayor certeza en las resoluciones que dicte la Dirección General de Aduanas; y que además, -- traiga como consecuencia una mayor atención en el estudio que las Salas del Tribunal Fiscal realizan, puesto que, -- como lo ha reconocido el maestro Briseño Sierra (73) -- "Quien para juzgar se limita a revisar los argumentos y -- probanzas ya desahogadas, está en una posición inmejorable y tiene naturaleza procesal de mero contralor. Este -- no efectúa una crítica procesal, sino una verificación de lo actuado; de ahí que sólo reste la confrontación de resultados para sentenciar".

4.4.C.-LA COMISION NACIONAL DE CRITERIO ARANCELARIO.-Partiendo de la idea de que las partes que intervienen en las operaciones de importación tienen en sus actividades aduaneras distintos intereses, es natural que su criterio de calificación arancelaria sea diferente. Así se explica el gran número de controversias arancelarias que en las distintas aduanas del país se originan.

Conocedor de los problemas que los diferentes criterios originan, el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por Acuerdo de 20 de diciembre de 1965,-

publicado en el Diario Oficial de la Federación del 5 de enero del año siguiente, creó la Comisión Nacional de Criterio Arancelario; órgano mixto consultor "...para el estudio de proyectos de resoluciones de actas de controversia arancelaria de que conoce el Departamento Pericial Calificador de la Dirección General de Aduanas, con el fin de que, con las modificaciones recomendadas o con la aprobación de esta Comisión, sean resueltas por esa dependencia, dándoles la fuerza legal que represente un marco adecuado y preciso para las operaciones de importación y se pueda disponer de resoluciones claras, eliminando interpretaciones confusas o erróneas." (74)

Los fines propuestos con la creación de la Comisión tienden a dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en las Reglas Complementarias 2a. y 3a. para la aplicación de la Tarifa, que estipulan la necesidad de la unificación de criterio clasificatorio y la formación y publicación de criterios de clasificación.

Considera el Doctor Briseño Sierra (75) que esta Comisión "Significa un paso definitivo en la política arancelaria, pero más aún, hacia la cooperación de los sectores público y privado, ..." y en efecto, con la intervención de personas representativas de los intereses que participan en las operaciones de importación (público y privado), los criterios que se crean, presentan una composición más completa, puesto que los proyectos de resolución que el Departamento Pericial Calificador entrega a la Comisión junto con los elementos que hayan servido de base para formularlos, son estudiados por la Comisión Mixta, y además pueden intervenir los directamente interesados en las controversias y los vistas aduanales que realizaron -

el Reconocimiento y además peritos, a petición de la Comisión.

Este organismo está integrado por ocho miembros: un -- representante especial del Director General de Aduanas, -- un representante del Departamento Pericial Calificador, -- dos representantes de la Dirección General de Estudios -- Hacendarios, dos representantes de la Confederación de -- Cámaras Industriales y sus suplentes; dos representantes -- de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio y -- sus suplentes; precedidos por el representante del Director General de Aduanas.

Por los positivos resultados de las actividades de la Comisión, se estimó convenientemente ampliar su campo de -- acción, y por acuerdo 101-117 de 7 de marzo de 1968, se -- amplió su competencia facultándola para ".....opinar sobre clasificación arancelaria a solicitud de la Dirección General de Aduanas..... (y cuando).....observe la conveniencia de mejorar la redacción de la Tarifa del Impuesto General de Importación o de segerir un mejor agrupamiento de las fracciones en las diversas partidas o subpartidas, que da obligada a proponer las reformas que juzgue necesarias, ante la Dirección General de Estudios Hacendarios y Asuntos Internacionales" (76)

Con la ampliación de su competencia, la Comisión Nacional de Criterio Arancelario viene a constituir un gran adelanto para el mejor funcionamiento de nuestro sistema -- aduanero, ya que permite la confrontación de criterios -- de los distintos sectores que intervienen en la importa--- ción. Su importancia quizá haya sido mayor antes de la re-

forma al artículo 219 del Código, y sin embargo actualmente; por la ampliación de su competencia, resulta un importante organismo de ayuda para lograr el objetivo de todo sistema fiscal: la equidad impositiva.

RECAPITULACION.

- 1.1.-El Estado como máxima organización de una sociedad es un productor de Servicios Públicos destinados a satisfacer las necesidades colectivas, para lo cual necesita los -- recursos suficientes que eroga en forma sistemática, regulado, por la Ciencia Financiera con base en los principios económicos, políticos y jurídicos que la integran.
- 1.2.-Las normas jurídicas que regulan las bases legales de la imposición tributaria para la obtención y erogación de -- los medios económicos y materiales que el Estado requiere en su actividad pública, se integran en la disciplina del Derecho Público llamada Derecho Financiero, que comprende la regulación del Presupuesto, la Reglamentación Patrimonial del Estado, el Derecho Fiscal y el Derecho -- Monetario.
- 1.3.-Los aspectos específicos de la imposición tributaria y -- la regulación de las relaciones y efectos que se producen por dicha imposición son objeto del Derecho Fiscal, -- disciplina que ha seguido el sistema del ordenamiento -- doctrinal alemán de concentración de las normas sustantivas y adjetivas de carácter general; determinadas por la facultad impositiva del Estado, prescindiendo de la -- voluntad de los particulares.
- 1.4.-Los impuestos aduaneros tienen una importancia trascen-- dente, ya que además de constituir una de las principa-- les fuentes de ingresos del Fisco, son instrumento de -- ayuda para lograr la estabilidad económica del país a tra-- vés de la regulación del Comercio Exterior, que realiza -- el Derecho Aduanero respecto de la actividad administra-- tiva relacionada con la introducción y salida de las mer-- cancias del país, así como la de los efectos que dichos-- movimientos y la imposición fiscal originan.

1.5.-Las normas relativas a la importación de mercancías en nuestro país se encuentran comprendidas específicamente en un cuerpo legal erróneamente denominado Código Aduanero, ya que no cumple las funciones de un efectivo Código por la compleja naturaleza del Derecho Aduanero que hace imposible la reunión de todas las disposiciones legales relativas a la materia; y además, el ordenamiento citado carece de sistematización en sus disposiciones. Por tanto, más que un Código Aduanero, es necesaria la creación de un ordenamiento legal más depurado que permita mayor certeza práctica en la aplicación de las disposiciones, que se denomine Ley del Impuesto sobre Importación y Exportación y que regule los principios relativos a la aplicación de los impuestos de la materia; los elementos que integran la relación tributaria; las bases para su aplicación; las consecuencias que con dicha aplicación se originan; los recursos administrativos; y que deje las disposiciones secundarias a un Reglamento que venga a dar mayor agilidad en su aplicación de acuerdo con las necesidades que la evolución del país origina; tomando en cuenta además, que la actualización de dicho Reglamento sería más sencilla y práctica por el procedimiento legal.

2.1.-Las operaciones de importación requieren el cumplimiento de los requisitos que el ordenamiento de la materia dispone para que una vez cumplimentados las mercancías extranjeras adquieran la calidad de nacionalizadas para su destino previsto. Estas operaciones pueden tener el carácter de Definitivas, Temporales y Especiales; y pueden realizarse por vía aérea, marítima, Terrestre y Postal.

2.2.-Dentro de los requisitos que se exigen para la realiza--

ción de las importaciones debemos enunciar la documentación aduanera que se integra con la Factura comercial, -- el Pedimento de Importación y la Lista de embarque en las realizadas por vía marítima.

- 2.3.-En importación encontramos dos momentos que son principio y fin de la operación: la llegada de la mercancía al territorio Nacional y su retiro del dominio fiscal; momentos entre los que se realizan importantes trámites como el reconocimiento de las mercancías que tiene como finalidad establecer su correcta clasificación arancelaria y su retiro del recinto fiscal, lo que presupone su nacionalización.
- 2.4.-Las distintas vías para realizar las importaciones hacen que los procedimientos para llevarlas a cabo sean distintas, ya que no puede esperarse un mismo procedimiento para la introducción de mercancías al territorio por vía postal que por vía marítima; por vía terrestre o por vía aérea.
- 2.5.-Las necesidades económicas de nuestro país presentan gran heterogeneidad a partir de distintas regiones, por lo que las operaciones de importación tienen distintas modalidades tomando en cuenta cada situación en concreto, como en el caso de las que se realizan en las Zonas, Perímetros y Puertos Libres y las relativas a subsidios, exenciones y restricciones que las leyes determinan.
- 3.1.-Los impuestos a la importación se encuentran comprendidos en cuerpos normativos que toman el nombre de Tarifas, que marcan las bases de la imposición aduanera con fines fiscales y gran número de casos de carácter extrafiscal ten-

diente a la protección de la industria nacional.

- 3.2.-La necesaria relación entre los distintos países han llevado a la suscripción de diversos tratados para la regulación de los aspectos comerciales internacionales. Sobre salen por su importancia el Acuerdo General sobre Aranceles de Aduanas y Comercio (GATT) y el Tratado de Montevideo en Latinoamérica, que creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. Tratados que tienen como objetivos la orientación de las relaciones comerciales internacionales para el aumento de los niveles de vida; la utilización completa de los recursos y el desarrollo de la economía de los países, con base en la justicia y la equidad.
- 3.3.-La realidad económica que en un momento dado presentan -- los Estados, ha llevado a una evolución en los sistemas -- arancelarios que les sirven para externar su política -- económica y en especial la protección a su economía nacional a través de los gravámenes al comercio exterior, determinado en sus tarifas arancelarias. Así encontramos -- distintos sistemas de clasificación arancelaria a partir de la Nomenclatura Arancelaria de Ginebra del año de 1927; la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, de 1950; la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas de 1950 y la Nomenclatura Arancelaria Uniforme de Centroamérica, del año 1953.
- 3.4.-Los sistemas arancelarios adoptados en México son producto de la evolución que en materia económica se ha logrado. Así tenemos una primera etapa que parte de la expedición del primer arancel de aduanas en el año 1821, -- hasta 1930 en que se publica la Tarifa del Impuesto General de Importación en forma técnica; y un segundo perío-

do que va de 1930 hasta nuestros días.

En la primera etapa encontramos una serie de listas de artículos de libre importación y otras de importación restringida. En estos aranceles se partía de enumeraciones progresivas carentes de técnica y sistematización.

La segunda etapa es de sistematización en instrumentos arancelarios; más progresistas y definidos.

3.5.-La Tarifa del Impuesto General de Importación vigente presenta el máximo grado de adelanto en los sistemas arancelarios. En ella se establecen bases técnicas arancelarias de acuerdo con la realidad económica de nuestro país. Está estructurada de acuerdo con la NAB, con sus Reglas Generales y Notas Explicativas. Se compone de 21 Secciones que agrupan a las mercancías de acuerdo con su industrialización, ordenados en forma progresiva de acuerdo con su grado de elaboración. Las Secciones se dividen en Capítulos con enumeración decimal; los Capítulos se dividen en Partidas; éstas en Subpartidas y éstas a su vez se integran en fracciones, las cuales especifican hasta el último intento posible los productos clasificables. Contiene además un Apéndice con disposiciones relativas al Tratado de Montevideo y además, índices por Secciones y Alfabético.

4.1.-Las necesidades de bienes de consumo y sobre todo de bienes de producción que un país no produce, hacen que las operaciones de importación que realiza adquieran proporciones mayúsculas, lo que lleva a la creación de sistemas aduaneros complejos y por lo mismo, con una serie de problemas en su aplicación, como los relativos a la determinación de las bases para la imposición de gravámenes; la vigencia de ellos; y su aplicación.

4.2.-Para la fijación de la base del impuesto ad-valórem es de singular importancia el criterio que la autoridad siga para determinar el valor de mercancías extranjeras, puesto que de dicho valor se deducirán estos impuestos. Por tales razones, distintos organismos internacionales se avocaron a la fijación de principios para la determinación del valor de las mercancías en las aduanas.

La OMC, por ejemplo, logró grandes adelantos en la materia, por lo que pueden decir que las disposiciones legales que existen al respecto resultan suficientes.

4.3.-En materia aduanera, sólo pueden ser aplicados los gravámenes vigentes en el momento en que la importación se inicia; es decir, a la llegada de las mercancías al territorio nacional, puesto que en caso contrario se aplicarías - en forma ilegal la imposición.

El Código Aduanero nos da los lineamientos generales para determinar los momentos en que se realizan los hechos generadores del crédito fiscal en las importaciones; por lo que, con la aplicación de los principios contenidos en su artículo 11, se resuelven los problemas que en la importación pueden presentarse.

4.4.-La participación de diferentes criterios en el aforo de las mercancías, hace natural la existencia de controversias en la determinación de las fracciones arancelarias aplicables a las mercancías. La existencia indispensable de gran número de fracciones en la Tarifa de Importación y la gran cantidad de operaciones que todos los días se realizan en las aduanas del país; aunadas a los diferentes intereses que intervienen en las operaciones, hacen natural la existencia de estos problemas.

Para el estudio de la resolución de controversias arancelarias encontramos dos épocas diferentes: la del Acta de Controversia Arancelaria; es decir, hasta el año de 1968 en que se reformó el artículo 219 del Código Aduanero; y la segunda época a partir del presente año en que se establece el Recurso de Inconformidad para la resolución de la diferencia de criterios en la clasificación, que marca un avance técnico al dar mayor participación a los interesados para precisar mejor los problemas controvertidos.

Por otra parte, se ha logrado un adelanto considerable al respecto con la intervención de la Comisión Nacional de Criterio Arancelario, que ayuda a la unificación de criterios y determina lineamientos a seguir en materia arancelaria.

I

(Corresponde al Art. 230)

MODELO NUMERO 56

PEDIMENTO DE IMPORTACION

(ANVERSO)

C. Jefe de la Aduana de
 solicita el
 reconocimiento aduanero de las si-
 guientes mercancías llegadas por ..
 en fecha de de 19...
 Los impuestos
 (Expresa la forma de
 pago o garantía)

Destinatario:
 Dirección:
 Ciudad:
 País de origen:
 País vendedor:
 Tipo de cambio oficial:

Pedimento Núm.
 Reg. entrada Núm.
 Reg. Ingresos Núm.
 Confrontado por mí, contiene
 hojas.

.....
 (El empleado de confronta)
 Forma de pago

 (El subjefe)
 Practíquese el reconocimiento por el
 C. Vista:

 (El jefe de la aduana)

DOCUMENTOS ANEXOS:

Facturas comerciales (juegos):
 Conocimientos de embarque:
 Otros documentos:

A
P
E
N
D
I
C
E

B U L T O S				DESIGNACION COMERCIAL DE LAS MERCANCIAS	Valor de las mercan- cias sin flete ni seguro		Importe de flete y seguro a puerto mexicano		OBSERVACIONES DE LA SUBJEFATURA
Marcas	Números	Cant.	Clase						
Centímetros									
2 5	3.5	4.5	2	3	10	3 5	3.5		9.5

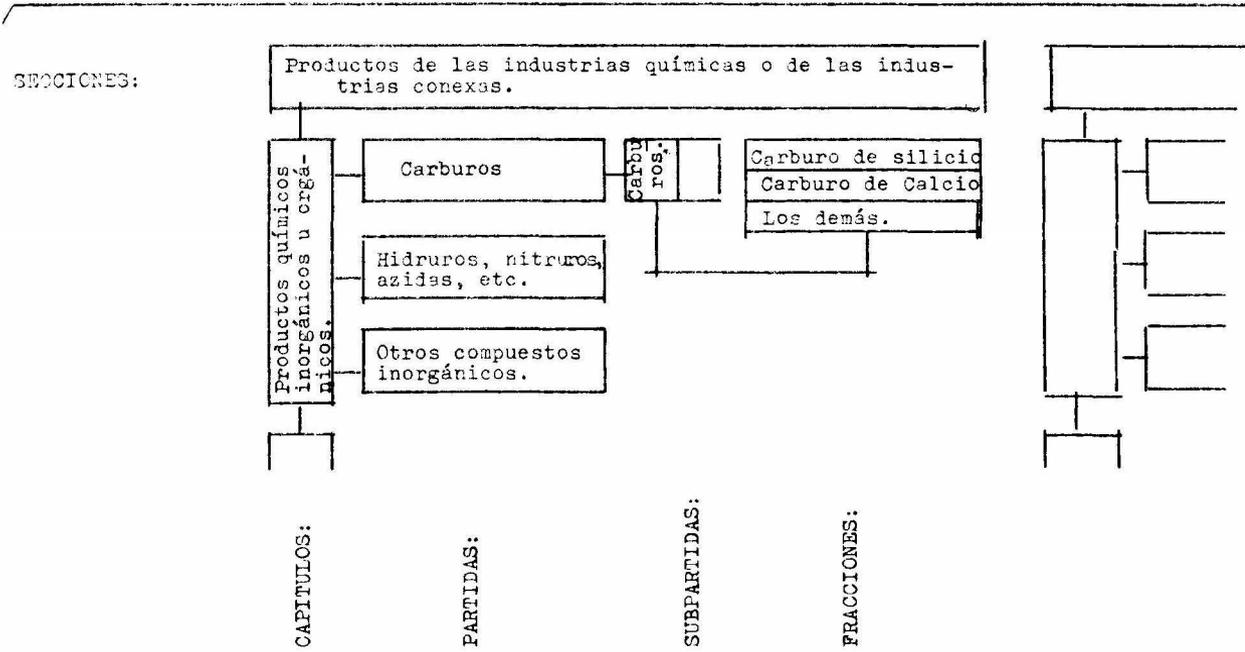
Dimensiones: 43 x 28 cms.

II
MODELO NUMERO 56
(REVERSO)

RESULTADO DEL RECONOCIMIENTO ADUANERO											AJUSTE DE LOS IMPUESTOS							
B U L T O S						Clasificación arancelaria	Frac- ción	CUOTAS		Precio oficial por unidad	Valor en	Reducción de cant. para el ajuste	Precio oficial total	Valor comercial total mon. nac.	IMPUESTOS ADUANEROS		Otros impuestos, derechos y multas	
Marcas	Núme- ros	Can- tidad	Clase	Peso bruto c/u	Peso legal c/u			Espec. fica	Ad va- lórem						Espec- ficos	Ad va- lórem		
Centímetros:																		
2.40	1.80	1.40	2.50	1.60	1.30	5.50	2.30	2.80	1.50	1.80	2.30	1.80	2.30	2.30	2.30	2.30	2.30	2.5

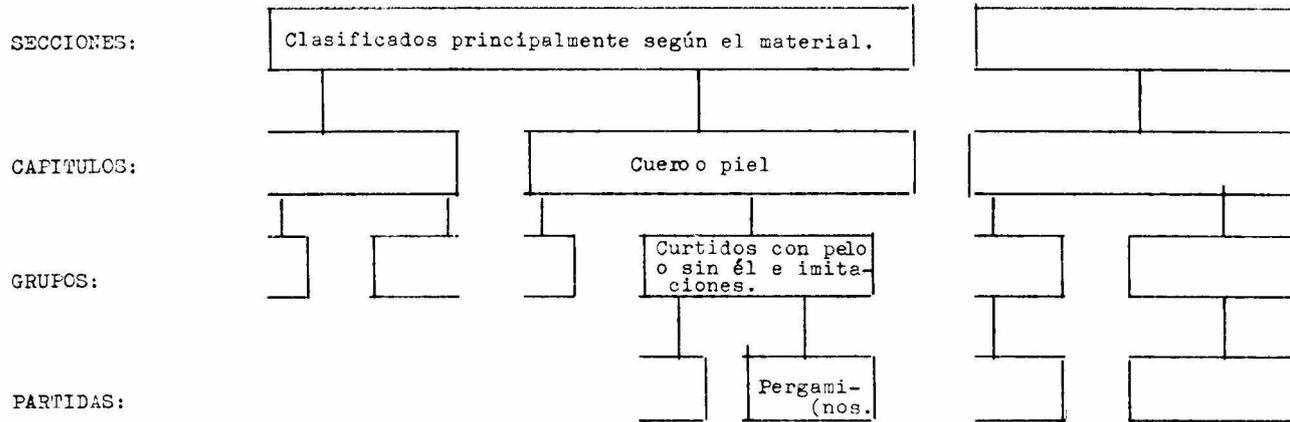
Dimensiones: 43 x 28 cms.

CUADRO DEL SISTEMA DE CLASIFICACION DE LA TARIFA DEL IMPUESTO GENERAL DE IMPORTACION VIGENTE. (QUE TIENE COMO BASE EL SISTEMA DE LA NAB)



APENDICE IV.

CUADRO DE LOS SISTEMAS DE CLASIFICACION ARANCELARIA DE LA CUCI Y NAUCA.



La agrupación de las mercancías se realiza a partir de materias primas, artículos semielaborados, etc., con base fundamentalmente en la naturaleza del artículo.

-VII-

73.33
73.35

TARIFA DEL IMPUESTO GENERAL DE IMPORTACION

FRACCION	NOMENCLATURA	UNIDAD PARA LA APLICACION	C U O T A S		PRECIO OFICIAL \$	DISPOSICIONES ESPECIALES
			TERCEROS PAISES ESPECIFICA \$	AD-VAL %		
			A. L. A. L. C.			
			ESPECIFICA \$	AD-VAL %		
.001	Agujas.	Kg. B.	0.05	15	90.00	
.002	Ganchos.	Kg. B.	0.70	90	14.00	
.999	Los demás.	Kg. B.	1.00	90	20.00	
	Partida 73.34.-Alfileres (distintos de los de adornos), rizadoros o similares, de hierro o acero.					
	Subpartida A.- Alfileres, rizadoros o similares.					
.001	Alfileres que no sean de seguridad, excepto lo comprendido en la fracción 73.34.A.003.	Kg. L.	3.50	80	40.00	50
.002	Alfileres de seguridad.	Kg. L.	2.50	80	36.00	
.003	Alfileres con cabeza de plástico o de vidrio.	Kg. L.	80.00	100	93.40	
.999	Los demás.	Kg. L.	85.00	100	75.00	
	Partida 73.35.-Resortes, muelles u hojas para muelles, de hierro o de acero.					
	Subpartida A.- Resortes, muelles u hojas.					
.001	Resortes en espiral con peso unitario igual o inferior a 500 gramos.	Kg. B.	0.25	55	5.20	
.002	Resortes en espiral con peso unitario superior a 500 gramos, excepto lo comprendido en la fracción 73.35.A.007.	Kg. B.	0.25	55	15.00	
.003	Muelles de ballestas.	Kg. B.	0.20	80	8.00	16

Segun lista de precios No. 25 en el Diario Oficial del 30/V/68.

HOJA J
Remesa No. 36

e.

C I T A S .

- 1) Serra Rojas, A.-"Derecho Administrativo." Ed. Porrúa, -- México, 1965.-Pág. 122.
- 2) Fonrouge, G.-"Derecho Financiero." Ed. Depalma, Buenos Aires, 1965.- V.I, Pág. 13.
- 3) Griziotti, B.-"Principios de Ciencia de las Finanzas." - Ed. Depalma, Buenos Aires, 1959.- Pág. 13.
- 4) Fonrouge, G.-Op. Cit. Pág. 13.
- 5) Bielsa, R.-"Compendio de Derecho Público." Rosario, 1952, V. III, Pág. 2.
- 6) Fonrouge, G.-Op. Cit. V.I, Pág. 38.
- 7) Capitant, H.-"Vocabulario Jurídico." Ed. Depalma, Buenos Aires, 1961.
- 8) Bielsa, R.-Op. Cit. V.III, Pág. 11.
- 9) Bielsa, R.-Op. Cit. Tomo I, Pág. 52.
- 10) Bielsa, R.-Op. Cit. V. III, Pág. 63.
- 11) Artículos 13 y 14 del Código Fiscal de la Federación.
- 12) Artículo 17 del Código Fiscal de la Federación.
- 13) Artículos 31 fracción IV de la Constitución y 20 del Código Fiscal de la Federación.
- 14) Flores Zavala, E.-"Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas." Ed. Porrúa, México, 1968, Pág. 239.
- 15) Griziotti, B.-Op. Cit. Pág. 167.
- 16) Petricioli, G.-"La política arancelaria como instrumento - de política fiscal."Revista Investigación Fiscal No. 35, noviembre de 1968, México; Págs. 15-17.
- 17) Petricioli, G.-Op. Cit. Pág. 21.
- 18) Fernández Lalane, P.-"Derecho Aduanero." Ed. Depalma, Buenos Aires, 1965, V. I, Pág. 94.
- 19) Artículo 231 del Código Fiscal de la Federación.
- 20) Artículo 11 del Código Fiscal de la Federación.

- 21) Fonrouge, G.- Op. Cit. V. I, Págs. 69, 70.
- 22) Fonrouge, G.- Op. Cit. V. II, Págs. 795-798.
- 23) Griziotti, B.-Op. Cit. Pág. 139.
- 24) Artículos 73 fracción XXIX, lo. y 131 párrafo II de la -- Constitución.
- 25) Artículo 31 fracción IV de la Constitución.
- 26) Artículo 42 del Código Aduanero.
- 27) Fernández Lalane, P.-Op. Cit. V. I, Pág. 313.
- 28) Fonrouge, G.-Op. Cit. Pág. 394.
- 29) Fernández Lalane, P.-Op. Cit. V. I, Pág. 314.
- 30) Fonrouge, G.-Op. Cit. V. I, Pág. 334.
- 31) Borja Soriano, M.-"Teoría General de las Obligaciones."Ed. Porrúa, México, 1964. V. I, Págs. 183 y sigs.
- 32) Pugliese, M.-"Derecho Financiero."F.C.E., México 1939, Pág. 109.
- 33) Fonrouge, G.-Op. Cit. V. I, Pág. 404.
- 34) Ibidem, Pág. 405.
- 35) Citado por Fonrouge, G.-Op. Cit. V. I. Pág. 421.
- 36) Fernández Lalane, P.-Op. Cit. V. I, Pág. 316.
- 37) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, México 1955, Pág. 287.
- 38) Pugliese, M.-Op. Cit. Pág. 135.
- 39) Fonrouge, G.-Op. Cit. V. I, Pag. 427.
- 40) García Camberos, G.-"El valor de las mercancías para efectos aduanales." Revista Investigación Fiscal No. 34, Octubre de 1968, Pág. 67.
- 41) Fernández Lalane, P.-Op. Cit. V. I, Págs. 318,319.

- 42) Bielsa, R.-Op. Cit. V. III, Pág. 11.
- 43) Surrey S. Stanley "Política Fiscal y Administración Fiscal." Revista Investigación Fiscal No. 17, mayo de 1957, - Pág. 39.
- 44) Diccionario Enciclopédico Ilustrado.-Ed. Sopena, Barcelona, 1965.
- 45) Referencia al Código Aduanero.
- 46) "La Hacienda Pública de México a través de los Informes -- Presidenciales." S.H. y C.P., México 1963, V. I, Pág. 14.
- 47) Cosío Villegas, D.-"La cuestión arancelaria en México." - Centro Mexicano de Estudios Económicos; México, 1932, V.- III, Pág. 73.
- 48) "La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio." (ALALC) S.H. y C.P., México 1960, V. III, Pág. 13.
- 49) Cosío Villegas, D.-Op. Cit. V. III, Pág. 20.
- 50) Ibidem, Pág. 28.
- 51) Ibidem, Pág. 80.
- 52) Citado por Cosío Villegas, D.-Ibidem, Pág. 99.
- 53) La ALALC, Op. Cit. Pág. 14.
- 54) "La Hacienda Pública a través de los Informes Presidenciales." Op. Cit. Pág. 12.
- 55) La ALALC, Op. Cit., Pág. 123.
- 56) Yañez Ruiz, M.-"El Problema Fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política." S.H. y C.P., México 1958, Págs. 81 y sigs.
- 57) Cosío Villegas, D.-Op. Cit. V. III, Pág. 11.
- 58) Ibidem, Pág. 79.
- 59) La ALALC, Op. Cit., V. III, Pág. 143.
- 60) Ibidem, Pág. 384.
- 61) Ibidem, Pág. 345.

- 62) Informe mensual de la Integración Latinoamericana.-Revista Comercio Exterior; abril de 1969, Pág. 259.
- 63) Cosío Villegas, D.-Op. Cit. V. III, Pág. 33.
- 64) Ibidem, Pág. 22.
- 65) Ibidem, Pág. 18.
- 66) La ALALC, Op. Cit. V. III, Pág. 124.
- 67) Presentación de la Tarifa del Impuesto General de Importación de 1964.
- 68) Revista Comercio Exterior, Marzo de 1969, Pág. 193.
- 69) Ferro C.A. y J. L. Di Fiori.-"Legislación Aduanera y Régimen Procesal." Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1966 V. II, Págs. 268,269.
- 70) Ibidem, V. I, Pág. 50.
- 71) La ALALC, Op. Cit., V. III, Pág. 50.
- 72) Ibidem, Pág. 71.
- 73) Briseño Sierra, H.-"La Comisión Nacional de Criterio Arancelario." Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, - II número extraordinario, Pág. 216.
- 74) Parte introductiva del Acuerdo.
- 75) Briseño Sierra, H.-Op. Cit., Pág. 203.
- 76) Boletín Oficial de la Secretaría de Hacienda y Crédito -- Público, marzo de 1968, Pág. 375.

B I B L I O G R A F I A .

- BIELSA, Rafaél "COMPENDIO DE DERECHO PUBLICO" Constitucional, Administrativo y Fiscal.-Rosario, 1952.
- BORJA SORIANO, Manuel "TEORIA GENERAL DE LAS OBLIGACIONES." Ed. Porrúa, México, 1964.
- BRIGENO SIERRA, Humberto "LA COMISION NACIONAL DE CRITERIO ARANCELARIO." Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. II - número extraordinario.
- CAPITANT, Henry "VOCABULARIO JURIDICO." Ed. Depalma, Buenos Aires, 1961.
- CAPLAN, Benedicto "FINANZAS PUBLICAS." Ediciones Oresme; Buenos Aires, 1955.
- COGIO VILLEGAS, Daniel "LA CUESTION ARANCELARIA EN MEXICO" Centro Mexicano de Estudios Económicos; México, 1932.
- DE JUANO, M "CURSO DE FINANZAS Y DERECHO TRIBUTARIO." Ed. Molachino; Rosario, 1963.
- EJNAUDI, Luigi "MITOS Y PARADOJAS DE LA JUSTICIA TRIBUTARIA." Ediciones Ariel; Barcelona, 1963.
- FERNANDEZ LALANE, Pedro "DERECHO ADUANERO." Ed. Depalma; Buenos Aires, 1965.
- FERRO C.A. y J.L. Di Fiori "LEGISLACION ADUANERA Y REGIMEN PROCESAL." Bibliográfica Omeba; Buenos Aires, 1966.
- FLORES ZAVALA, Ernesto "ELEMENTOS DE FINANZAS PUBLICAS MEXICANAS." Ed. Porrúa; México, 1968.
- FONROUGE, Giuliani "DERECHO FINANCIERO." Ed. Depalma; Buenos Aires, 1965.
- GARCIA CAMBEROS, Gilberto "EL VALOR DE LAS MERCANCIAS PARA EFECTOS ADUANALES." Revista Investigación Fiscal No. 34; Octubre de 1968, México.

- 152
- GRIZIOTTI, Benvenuto "PRINCIPIOS DE CIENCIA DE LAS FINANZAS." Ed. Depalma; Buenos Aires, 1959.
- HERRERA YDAÑEZ, Rafaél "VALOR EN ADUANA DE LAS MERCANCIAS" Santillana, S.A. de Ediciones; Madrid, 1963.
- MHEL, Lucien "ELEMENTOS DE CIENCIA FISCAL." Ed. Bosch; Barcelona, 1964.
- PETRICIOLI, Gustavo "LA POLITICA ARANCELARIA COMO INSTRUMENTO DE POLITICA FISCAL." Revista Investigación Fiscal No. 35, Noviembre de 1968, S.H. y C.P., - México.
- PUGLIESE, Mario "DERECHO FINANCIERO." F.C.E.; México, 1939.
- SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. "ASOCIACION LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO." México, 1960.
- "INSTRUCTIVO PARA EL MANEJO DE LA TARIFA DEL IMPUESTO GENERAL DE IMPORTACION." México, 1965.
- "LA HACIENDA PUBLICA DE MEXICO A TRAVES DE LOS INFORMES PRESIDENCIALES." México, 1963.
- "LA POLITICA HACENDARIA COMO FACTOR DE PROGRESO." México, 1961.
- SERRA ROJAS, Andrés "DERECHO ADMINISTRATIVO." Ed. Porrúa; México, 1965.
- SURREY S., STANLEY "POLITICA FISCAL Y ADMINISTRACION FISCAL." Revista Investigación Fiscal No. 17, mayo de 1967, México.
- YANEZ RUIZ, Manuel "EL PROBLEMA FISCAL EN LAS DISTINTAS ETAPAS DE NUESTRA ORGANIZACION POLITICA." S.H. y C.P.; México, 1958.

DICCIONARIO ENCICLOPEDIA ILUSTRADO; Ed. Sopena; Barcelona, 1965.