

686
2aj



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**LOS AGENTES ADUANALES EN EL
DERECHO POSITIVO MEXICANO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

FRANCISCO SERGIO RAMIREZ JIMENEZ

FALLA DE ORIGEN

México, D. F.

1991



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 está 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.

INDICE

PAG.

INTRODUCCION

CAPITULO I

CONCEPTOS GENERALES

1.1. ADUANA.....	1
1.2. AGENCIA ADUANAL.....	8
1.3. AGENTE ADUANAL.....	16
1.4. ACTIVIDAD ADUANERA.....	43

CAPITULO II

MARCO HISTORICO DEL AGENTE ADUANAL

II.1. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL AGENTE ADUANAL.....	64
II.2. EL AGENTE ADUANAL EN MEXICO.....	70

CAPITULO III

LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL AGENTE ADUANAL

III.1. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA ACTIVIDAD ADUANERA EN GENERAL:.....	88
III.1.1. Constitución Política.....	89
III.1.2. Ley Orgánica de la Administración Pública...	92

III.1.3. Reglamento Interior de la Secretaría de - Hacienda.....	97
III.1.4. Ley Aduanera.....	108
III.1.5. Reglamento de la Ley.....	115
III.2. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL AGENTE ADUANAL.	118
III.2.1 Constitucíon Política.....	119
III.2.2. Ley Orgánica de la Administración Pública...	124
III.2.3. Reglamento Interior de la Secretaría de - Hacienda.....	129
III.2.4. Ley Aduanera.....	132
III.2.5. Reglamento de la Ley.....	136
III.3. LA PATENTE ADUANAL.....	137
III.4. ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADUANA....	176
III.5. ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LA AGENCIA ADUANAL.....	189
III.6. OBLIGACIONES, RESPONSABILIDAD Y DERECHOS - DEL AGENTE ADUANAL.....	211

CAPITULO IV
CONCLUSIONES

IV.1. CONCLUSIONES.....	232
IV.2. BIBLIOGRAFIA.....	237

CAPITULO I
CONCEPTOS GENERALES

I.1. ADUANA

I.2. AGENCIA ADUANAL

I.3. AGENTE ADUANAL

I.4. ACTIVIDAD ADUANERA

I.1. ADUANA

La evolución histórica del derecho aduanero, debe partir de la definición etimológica del vocablo ADUANA. La mayoría de los investigadores que han profundizado sobre este tema coinciden en afirmar que su origen es arabigo. Unos autores manifiestan que proviene de la palabra "DIVANUM" que significa "La casa donde se recogen los derechos "y de ahí empezó a llamársle "DIVANNA" luego "DUANA", y por último "ADUANA".

Otros afirman que proviene del libro "ADUAYANUAM" que se refiere a las cuentas", Juan Palomar de Miguel afirma que deriva del árabe "AD-DIWANAR" que significa el "Registro", Existen otros estudiosos que la hacen provenir del griego "SOXA" que significa "recaudación". Unos pocos afirman que proviene del italiano "DUXANA" o sea "El derecho de entrada pagado por las mercancías al Dux de Venecia". También se dice que deriva de francés antiguo "DOVANA O DOUANA" que significa "Derecho como tributo o arancel". (1)

Como se podrá observar, cualquier concepto etimológico que se seleccione, lleva implícita la connotación de lo que es la actividad que regula el Derecho Aduanero. Así la ADUANA

(1) Máximo Carvajal Contreras "El Derecho Aduanero", Editorial Porrúa México D.F. 3a. edición p. 171.

en francés DOVANE o en italiano DOGANA o en inglés CUSTOM HOME o en alemán ZOLHAUS en portugués ALFANDENGA, en catalán ADUANA o en esperanto LIMDEPAGEJO DOGANEJO; Es una persona Jurídica, esto es un complejo de normas jurídicas que determinan derechos, obligaciones y responsabilidades.

Claro es que la aduana no tiene una actividad o finalidad exclusivamente fiscal de recaudación de un impuesto, sino otra finalidad más trascendental en orden a la economía nacional, ya que la política proyeccionista o librecambista que siga el Estado se encuentra reflejada en la cuantía de los impuestos a la exportación y a la importación, por lo que es necesario señalar la doble finalidad que las aduanas cumplen aun cuando únicamente se las quisiese considerar como instituciones recaudadoras de un impuesto. (2)

De lo anterior observamos que la Aduana es una oficina pública de tal manera, que son sus atribuciones, competencias y facultades lo que determina su naturaleza, su función y su definición de donde tenemos que para el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas. "Las aduanas son los servicios administrativos especialmente encargados de la aplicación

(2) Enciclopedia jurídica OMEBA Editorial Bibliográfica Buenos Aires 1954 Tomo XV IMPO-INSA p. 465.

de la legislación relativa a la importación y exportación de las mercaderías y a la percepción de los ingresos públicos provenientes de los derechos y los impuestos que se aplican a las mercaderías".

Para el glosario de términos aduaneros Latinoamericano: "La aduana es el organismo encargado de aplicar la legislación relativa a la importación y a la exportación de mercaderías y a los otros regímenes aduaneros, de percibir y hacer percibir los regímenes que sean aplicables y de cumplir las demás misiones que se les encomienden". Hoy nadie ignora que el derecho aduanero es un instrumento a través del cual el Estado cumple su función de desarrollo económico y ejecuta las políticas directivas en materia aduanera. La aduana no sólo se refiere al control del tráfico de mercancías internacionales, sino además a la ejecución de medidas que adopta el Estado con el objeto de regular, fomentar o restringir el intercambio comercial a fin de proteger la economía nacional. La naturaleza jurídica de nuestras aduanas se desprende de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya que el Congreso de la Unión tiene facultades para establecer contribuciones al comercio exterior, la Federación la de gravar las mercancías que se importen o exporten o que pasen en tránsito por el territorio nacional. Su establecimiento responde a requerimientos de una política económica y su marco de actividad es el comercio exterior o para decirlo con mayor

propiedad: Contribuye al desarrollo económico del país y participar en la regulación y el control del comercio internacional. La aduana es además una institución de servicio público ordenada por la ley por la propia Constitución Política, mas sin embargo es facultad del Presidente de la República habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas así como designar su ubicación.

Esta institución de servicio público, es parte integrante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puesto que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal precisa que a la Secretaría de Hacienda le corresponde el despacho y cobro de los impuestos, productos o aprovechamientos federales.

La Dirección General de Aduanas creada en 1900, realiza esfuerzos para adecuar su aparato administrativo, a las exigencias contemporáneas y no es casual que en todo momento se preocupa en modificar sus esquemas de funcionalidad para resolver de forma eficiente el servicio público encomendado. La aduana se establece en aquellos lugares donde pueden realizarse las importaciones y exportaciones de mercancías, para poder combatir el contrabando; de ahí que de acuerdo con las facultades otorgadas al Presidente de la República se establezcan en fronteras, costas e interiores del país.

En la Ley Aduanera de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que la aduana se halla abierta al comercio de todas las naciones excepto en los casos de guerra internacional por exigencias de salubridad pública o cuando se sustraigan a las obediencias del gobierno federal. (3)

La estructura del Sistema Aduanero Mexicano obedece a un sistema predeterminado, que depende de las actividades propias que realizan las aduanas del país ya sea por su ubicación o tipo de servicios.

De todo lo anterior se entiende por aduana: "LA INSTITUCION DE SERVICIO PUBLICO ESTABLECIDA OFICIALMENTE POR LOS DIFERENTES PAISES DONDE SE REALIZA EL TRAFICO DE PRODUCTOS, TANTO DE IMPORTACION COMO DE EXPORTACION". Puede decirse que las principales funciones que asume la aduana, y consisten en "Vigilar, tramitar y controlar las operaciones de importación y exportación así como las de carga, descarga, transbordo, almacenamiento y custodia de las diferentes mercancías de comercio exterior y operaciones temporales, así como practicar el reconocimiento de determinadas mercancías sujetas a despacho aduanero y señalar la clasificación arancelaria de las mismas,

(3) Manuel Ovilla Mandujano "Derecho Aduanero", Editada por la Escuela de Capacitación Aduanera, México 1976 p. 10.

además de la recaudación de los diferentes impuestos y de los derechos, productos y aprovechamientos, a las importaciones y exportaciones de las mercancías."

La operatividad de cada tipo de aduana se apoya básicamente en tres mecanismos de operación siendo sus diferencias mínimas, las cuales se refieren únicamente a requerimientos de documentación, por lo que la clasificación de las aduanas se hace en tres tipos:

- Terrestres.
- Aéreas.
- Portuarias.

Esta clasificación únicamente se realiza para establecer la ubicación geográfica, ya que su operatividad se reduce a tres mecanismos los cuales se basan en la ley aduanera y que se presentan a continuación:

- a) Entrada, salida, conducción y control de mercancías.
- b) Depósito ante la aduana.
- c) Despacho de mercancías.

En estos tres mecanismos se ha resumido la operatividad, de cualquier tipo de aduana.

Como puede advertirse fácilmente, México controla a través de las oficinas llamadas aduanas la importación y exportación, y su función consiste en realizar las grandes operaciones que señala la ley aduanera siguiendo procedimientos semejantes, distinguiéndose tan sólo en las condiciones de cada puerto o frontera.

Las aduanas representan tanto para el gobierno federal como para los empresarios, industriales o comerciantes, la dependencia de relación para llevar a cabo las transacciones de comercio internacional. Así, cada aduana esta obligada a realizar y actualizar su reglamento particular, en el que deben quedar establecidas todas y cada una de las reglas especiales que deben ser aplicadas, en la realización de las operaciones aduaneras, mismas que debe ser aprobado por la Dirección General de Aduanas. Los datos principales que deben contener los reglamentos particulares son:

- Organización de las labores de la Subjefatura y las demás Plantas.

- Lugares en que deben practicarse las cargas y descargas.

- Señalamiento de los pasos y las garitas abiertas al Comercio Internacional.

- Lugares para el almacenamiento o depósito de carga.

I.2. LA AGENCIA ADUANAL

La agencia aduanal deberá estar organizada con la idea general de oficina, pues el mismo código aduanero establece la obligatoriedad que tiene el agente aduanal de mantener una oficina para el despacho de sus negocios en el lugar de adscripción que tenga asignada su patente (art. 145 fracción II). Sin embargo para suministrar la mejor atención posible y lograr un buen desempeño en las actividades normales de la agencia aduanal ésta cuenta en realidad con las oficinas siguientes:

- Matriz.
- De relaciones públicas.
- De representación.
- Corresponsales. (4)

Por lo tanto es conveniente definir lo que entendemos por oficina:

(4) Modesto Searo Vázquez "Derecho Internacional Público" Editorial Porrúa, México, D.F. 1983 9a. edición p. 198-07

Jones en su tratado de organización y administración de empresas nos dice: "La oficina puede compararse al sistema nervioso del organismo humano, que es un depósito de ideas y su misión directa consiste en obtener las mejores iniciativas a la organización y marcha del establecimiento, registrar sus datos de manera sistemática, clasificarlos, comunicarlos y archivarlos después de informar, despachar, revisar y tener dispuesta toda la documentación que sea necesaria para la buena marcha del negocio".

Gómez Sañudo "Es el centro de dirección y administración y en la actualidad es el órgano principal de toda empresa".

En la oficina se distinguen dos características esenciales que son:

- a) Su función creadora, directiva y supervisora.
- b) Su función productora de servicios y documentos.

De acuerdo con los aspectos señalados en toda oficina se presentan dos elementos fundamentales que son:

1. UNIDAD DE MANDO. El cual se logra por el establecimiento de líneas de autoridad definidas y graduadas, de tal manera que todos los elementos responden a las órdenes

superiores.

2. UNIDAD DE ACCION. Se logra cuando existe un adecuado sistema de control.

Debido a las características que se presentan en la agencia aduanal y en base a los elementos fundamentales señalados de la organización, administración y funcionamiento de la agencia aduanal, éstos deben ser flexibles, es decir, una oficina de representación aduanal debe poder adaptarse al cambio de una rutina fija, a nuevos sistemas de funcionamiento, organización y administración. La agencia aduanal deberá estar organizada en forma tal que pueda asimilar una mayor o menor cantidad de trabajo sin detrimento del resto de las labores, es por ello que la agencia aduanal debe estar organizada de acuerdo con los principios señalados.

Como premisa inicial, las agencias aduanales son consideradas como intermediarias entre ciertas empresas y el gobierno para todos los trámites legales de importación y exportación de cierto producto o cosa. Basándonos en las gestiones que se llevan a cabo durante las operaciones aduaneras las actividades que se realizan en una agencia aduanal son:

La recepción de documentos y acuse de recibo, revisión

y asignación de la correspondencia, registro de trámites de integración y control, reconocimiento y clasificación arancelaria, expeditación y visas, manufacturas de pedimentos, recepción y movimiento de almacén, bancos y caja chica, cruce de mercancías, presentación -pedimento-despacho-vistas-pago de derechos en caja-trámite interventores-salida del almacén, documentación, embarques, servicios de maniobras, trámites de fianzas, elaboración de cuentas de gastos, contabilidad interna externa, archivo y telex, dictado y mecanografía, teléfonos locales y larga distancia, información a clientes prospectos, recabar información, correos teléfono, fotocopiado y reproducción, asuntos especiales.

Después de mencionar cada una de las actividades que se llevan a cabo en una agencia aduanal para la elaboración del trabajo de la misma, nos damos cuenta de que para cubrir las necesidades del comercio exterior se requiere de una agencia aduanal. Y estos se fundamenta, en que es indispensable para las empresas importadoras o exportadoras, debido a que el agente aduanal, es un profesional en la materia y podrá resolver cualquier duda, consulta o problema, que se derive como consecuencia de una operación aduanera. En este orden de ideas cabe mencionar ahora el objetivo de una agencia aduanal.

El objeto de una agencia aduanal es la explotación

de patentes aduanales, lo cual consiste en llevar a cabo las gestiones necesarias a fin de obtener el despacho de las mercancías, para consumir su importación o exportación, cobrando por ello los honorarios correspondientes. Esta funciona ante la aduana administrativa y fiscalmente, por medio del Agente Aduanal autorizado para tal efecto. En base a esto pasaremos a lo que se entiende o define por agencia aduanal:

LA AGENCIA ADUANAL ES, ESENCIALMENTE, UNA NEGOCIACION QUE REPRESENTA A PERSONAS FISICAS O MORALES ANTE LA ADUANA RESPECTIVA, EN LOS TRAMITES NECESARIOS PARA LLEVAR A EFECTO UNA OPERACION DE IMPORTACION O EXPORTACION, AMPARANDOSE PARA ELLO CON LA PATENTE DE UN AGENTE ADUANAL, ADEMAS TENIENDO A SU ATENCION LA VIGILANCIA Y MANEJO DE LAS MERCANCIAS QUE VAN A SUFRIR DICHAS OPERACIONES.

Los aspectos fiscales de la agencia aduanal, son los siguientes:

Se dice que las agencias aduanales como sujeto es causante de:

1. Impuesto sobre la renta.
2. Impuesto al valor agregado.
3. Instituto mexicano del Seguro Social.
4. Infonavit.

La evolución de la agencia aduanal en México es relativamente nueva. Hasta principios de siglo no había reglamentación alguna sobre los actos de quienes intervenían habitualmente en las tramitaciones de índole aduanal. Posterior a la guerra de Independencia, México como país libre elabora sus primeras leyes y una de ellas es la reglamentación del Comercio Internacional basado en manuales aduanales y como consecuencia el 15 de diciembre de 1822, se establece en los primeros impuestos a la importación, los que tienen como objetivo buscar una política proteccionista para la producción nacional.

Debido al atraso científico, tecnológico y cultural en que se encontraba por entonces nuestro país, el mismo decreto declara libre la importación de mercancías que no se producían en nuestro país y aparecen leyes, decretos y reglamentos que tienen como objetivo: lograr o mejorar el comercio Internacional, lo que nos da una idea clara de la evolución que ha sufrido la Agencia Aduanal.

PRINCIPALES LEYES QUE REGLAMENTARON LA ACTUACION DE LA AGENCIA

Ley aduanal del 30 de diciembre de 1929 surge como una consecuencia del paulatino crecimiento de nuestro comercio exterior, el cual exigía una legislación aduanera más eficiente que estuviera de acuerdo con la época, esta Ley consigna a través de 18 títulos: las prevenciones generales del régimen

Aduanal Mexicano, las facultades y obligaciones del Ejecutivo Federal en esta materia, los requisitos de la personalidad para los diferentes trámites aduaneros, las diversas clases de tráfico y operaciones aduaneras, sus requisitos formas y consecuencias.

- Reglamento de la ley aduanera de 1929. Este reglamento es de gran importancia para el agente aduanal que actua en sociedad, pues en su artículo 20 autoriza expresamente a los agentes aduanales para formar sociedades de carácter mercantil de cualquier índole para la explotación de sus patentes y con ello se abría la posibilidad de aumentar el número de agencias aduanales en el país.

- Ley aduanal del 19 de agosto de 1935. Entre las reformas y adiciones que se destacaron por su importancia pueden señalarse las que se establecieron en su artículo 44: Que enuncia: "Los agentes aduanales autorizados para actuar ante las aduanas fronterizas deben poseer su domicilio y oficinas en el lugar donde estaba ubicada la aduana", posiblemente para terminar con la situación que prevalecía principalmente en la frontera norte de que el agente aduanal mexicano autorizado para actuar ante las aduanas mexicanas, tubiera su domicilio, oficina y archivos fuera de los límites del territorio nacional.

- Ley aduanera del 30 de diciembre de 1981. En ésta, se moderniza la estructura legal que rige al sistema de comercio internacional mexicano, y señala en su artículo 145 Fracción II como una de las obligaciones del agente aduanal residir y mantener su oficina principal en el lugar de su adscripción para la mejor atención de los asuntos propios de sus actividad. La Fracción VII del mismo artículo dice: Llevar al corriente los registros de todos los despachos los cuales se deberán conservar durante cinco años en la oficina principal de la agencia a disposición de la autoridad aduanera. El artículo 147 nos señala la suspensión del agente aduanal en el ejercicio de sus funciones hasta por 90 días por la siguiente causa: Fracción III No residir o mantener la oficina principal en el lugar de ubicación de la aduana de su adscripción.

- Reglamento de la ley aduanera del 18 de junio de 1982 señalando los requisitos de las autorizaciones para el despacho de mercancías, el cual en su artículo 188 dice: Los agentes aduanales manifestarán por escrito a la autoridad aduanera el domicilio de sus oficinas y bodegas así como los cambios que hagan al respecto dentro del mes siguiente de aquél en que los efectuen. (5) (6)

(5) Daniel Cosío Villegas "Historia de la Política Aduanera en México" Editada por Centroamericana de Estudios Económicos en 1975 p. 60-94.

(6) "Historia de la legislación en México" Carlos J. Sierra Editorial Porrúa, México, D.F. 1983 6a. edición p. 28-109.

Como es posible observar, la agencia aduanal ha evolucionado acorde a las condiciones históricas, sociales y sobre todo económico políticas que se han dado en las épocas contemporáneas tomando su lugar dentro del Sistema Aduanero Mexicano como un elemento fundamental.

I.3. EL AGENTE ADUANAL

AGENTE= del latín AGENS p.a. del verbo "AGERE". Su etimología nos está indicando el aspecto general del vocablo el cual significa: "Todo ente activo, diligente u oficios con capacidad de obrar y con facultades y poderes para producir efectos jurídicos". (7)

En el lenguaje del Derecho se conocen dos acepciones principales: La primera en el sentido lato eminentemente enunciado, la que generalmente se aplica al concepto de autor, designando de ese modo a la persona que realiza hechos o actos en el campo del derecho y es responsable o ejecutor de los mismos. En un sentido más restringido señala a la persona que obra en representación de otra ejecutando actos en su nombre con la correspondiente autorización.

(7) OMEBA Op. cit. p. 230.

En el orden político o administrativo se conocen los agentes consulares, agentes policiales y agentes fiscales, los cuales ejercen la representación del estado en el ejercicio de sus funciones específicas para lo cual han sido nombrados por autoridad competente y de acuerdo a normas jurídicas expresas y determinadas, de donde emanan sus facultades o poderes con el fin de asegurar el cumplimiento de las leyes y del mantenimiento del orden público y de la seguridad de las personas y las cosas.

En la esfera del Derecho Privado se conocen los agentes de negocios, de seguros y de comercio entre otros. En la designación de estas personas va implícita la idea de un sujeto que obra en representación de otro sujeto de derecho y con las suficientes facultades para producir efectos jurídicos en su nombre. La persona que interviene en calidad de intermediaria para la realización de un negocio entre dos personas extrañas, es un verdadero agente quien bajo su responsabilidad gestiona dichos negocios a título oneroso.(8)

La institución de agente aduanal o de agente de aduanas o despachante de aduanas, como se le conoce en otras naciones; es para el Estado moderno de gran utilidad, pues

(8) Carvajal Op. cit. p. 315-316.

constituye el complejo fenómeno del comercio internacional importante factor de enlace entre el fisco y el particular.

Los impuestos de la importación y la exportación, entre otros, como factores de regulación de mercados y en ciertos casos para defensa de las industrias o producción nacionales, han determinado una creciente complejidad en las tramitaciones aduaneras, aumentando la necesidad de que en ella intervengan, casi sin excepción, los agentes aduanales.

En la mayoría de las naciones, ésta institución esta reglamentada por el Estado, con miras a asegurar una correcta y rápida percepción de los impuestos aduanales y a proteger los intereses privados que se confían a la custodia de estos auxiliares del comercio exterior.

México, país en pleno desenvolvimiento, que requiere para su desarrollo económico aumentar la exportación de sus productos y controlar debidamente la importación de los que carece, se percata de la utilidad que la Institución del Agente Aduanal representa en este campo y la regula en título especial en el Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos.

Para el análisis de la Institución del Agente Aduanal es necesario tener bien claras dos ideas:

1. Determinar que és y quién puede ser el agente aduanal.
2. Determinar en forma amplia y general la actividad que puede desarrollar.

El agente aduanal es la persona física que goza de los beneficios de la explotación e una patente aduanal otorgada por el gobierno federal. Por lo tanto al agente aduanal le da el carácter de tal, la patente otorgada a su nombre, y únicamente es él quien puede gozar de los derechos que otorga esa patente, independientemente del derecho que tiene de asociarse en diferentes formas.

El agente aduanal tiene facultades para hacer todos los trámites o gestiones necesarias para que una mercancía pueda ser importada o exportada por la aduana ante la cual está otorgada su patente pues en esto consiste precisamente su actividad".

La idea general aceptada nos dice que el agente aduanal "Es una figura jurídica que interviene en los trámites destinados a obtener el despacho de mercancías sujetas a inspección aduanal". (9)

(9) Ovilla Op. cit. p. 295-300.

Otra acepción nos señala: "Las personas o entidades que intervienen ante la aduana en todas las tramitaciones destinadas a obtener el despacho a plaza o la exportación de géneros destinados a inspección aduanera actuando por mandato o comisión de los propietarios o consignatarios de las mercancías y a la vez como auxiliares de la administración pública". (10)

De tal forma concluimos que el Agente Aduanal es: "LA PERSONA FISICA AUTORIZADA POR LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, A TRAVES DE LA DIRECCION GENERAL DE ADUANAS, PARA ACTUAR ANTE LA ADUANA DE SU ADSCRIPCION POR CUENTA AJENA PARA TODOS LOS TRAMITES ADUANEROS DE CUALQUIER DENOMINACION, EN TODAS SUS FASES, ACTOS Y CONSECUENCIAS DEL DESPACHO, PARA LO CUAL SE OTORGA UNA PATENTE".

En México, la actividad del agente aduanal, se puede decir, que esta prevista en la antigua legislación aduanera en el artículo 690, Título XVIII, Capítulo I del Código Aduanero que fue derogado en el año de 1981. Actualmente está previsto en el artículo 143, Título IX, Capítulo Unico del Código Aduanero y en el artículo 187, Título VIII, del Reglamento de la Ley Aduanera que al efecto nos dice:

"El agente aduanal es la persona física autorizada

(10) Cosío Op. cit. p. 102-105.

por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías -en los diferentes regímenes aduaneros previstos en esta ley".

Por tratarse como se ha visto, de funciones que realiza un particular en íntima relación con los órganos del Estado con miras a la correcta y oportuna observancia de las disposiciones que regulan al comercio internacional, se han establecido en el mencionado código los derechos y las obligaciones de los agentes aduanales, así como de los requisitos que deben reunir las personas que soliciten se les otorgue la patente respectiva.

El artículo 143 del ordenamiento citado, consigna todos los requisitos que el aspirante a agente aduanal debe reunir; a saber :

1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos.

2. No haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito internacional o responsabilizado en resolución firme por contrabando, ni haber sido cancelada su patente anteriormente.

3. Gozar de buena reputación personal.

4. No ser funcionario o empleado público, militar en servicio activo, ni socio, representante, empleado o agente de alguna empresa de transporte, no haber trabajado en la Aduana 2 años antes.

5.- No tener parentesco por consaguinidad o por afinidad con el jefe o subjefe de la aduana de adscripción de la patente.

6. Tener título profesional de las instituciones del Estado o descentralizadas o de Instituciones particulares que tengan reconocimiento de validez oficial de estudios de las siguientes ramas:

- Licenciado en Derecho
- Licenciado en Economía.
- Licenciado en Administración de Empresas.
- Contador Público.
- Vista Aduanal.

Otras ramas profesionales que aseguren el eficaz ejercicio de la patente y que señala el reglamento.

7. Tener experiencia aduanera mayor de tres años.

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

9. Constituir un fondo de garantía para la prestación de los servicios de agente aduanal, mediante depósito de dinero ante Nacional Financiera a favor de la Tesorería de la Federación, por una cantidad de trescientos millones de pesos. También se podrá cumplir con esta obligación mediante fianza otorgada por compañía autorizada. No se requerirá autorización para sustituir la garantía.

10. Exámen. Psicotécnico que practiquen las autoridades aduaneras.

Cubiertos los requisitos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público otorgará la patente al interesado en un plazo no mayor de cuatro meses. (11)

Todas las fracciones señaladas serán comentadas en los diferentes capítulos de este trabajo, por ello es que sólo son mencionadas haciendo referencia a los requisitos para ser agente aduanal.

El Código Aduanero al referirse al agente aduanal, le atribuye calidades diversas, sin precisar su verdadera personalidad lo cual ha dado margen a confusiones técnicas

(11) Código Aduanero 1990.

y prácticas pues indistintamente se le considera: "gestor", "comisionista", "mandatario", o "consignatario".

Es conveniente, por lo tanto, analizar cada una de dichas personalidades en relación con la idea que se ha dado de las funciones del agente aduanal para determinar cuál de ellas jurídicamente le corresponde, por ello las analizaremos a continuación:

a) El Antiguo Código Aduanero en su art. 690 señalaba: que el Agente Aduanal como gestor de negocios, era para ejercer como Agente Aduanal... para actuar ante una Aduana... o como gestor habitual de las gestiones aduaneras...

La palabra gestor tiene el significado siguiente:

"Gestor, Gestora que gestiona, Gestionar = Hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o deseo cualquiera.

Jurídicamente la institución de gestor de negocios, se contempla y regula en el Código Civil. El artículo 1896 de dicho ordenamiento define al gestor de negocios como "el que sin mandato y sin estar obligado a ello se encarga de un asunto de otro ...". No fue la intención del Código Aduanero en su artículo 690, dar al concepto de gestor alcances

jurídicos de la institución civil. El agente aduanal cuando interviene en alguna operación aduanal, aún sin tener mandato para ello, lo hace en cumplimiento de ciertas obligaciones que la ley le impone. El agente aduanal solo puede intervenir en alguna operación, cuando tenga cualquiera de las calidades siguientes:

1. Ser destinatario o remitente.

2. Ser consignatario.

a) Por estarlo así designado en un conocimiento nominativo de embarque marítimo.

b) Por ser el último endosatario de un conocimiento nominativo a la orden.

c) Por estarlo así designado en las facturas comerciales, en tráfico terrestre y en las relaciones de importación a perímetros o zonas libres fronterizas.

3. Ser mandatario.

La primera personalidad es la del Destinatario o Remitente, es el propio Agente Aduanal el que, aun cuando actúe al amparo de su propia patente, no puede intervenir directamente en operaciones personales y por lo mismo no puede

configurarse como gestor de negocios de sus propios negocios.

En el segundo al intervenir el agente aduanal con la calidad de consignatario no puede identificarse su condición con la de gestor de negocios, en virtud de que éste siempre actúa sin mandato y sin estar obligado, y en cambio el agente aduanal, aun sin tener mandato, actúa en cumplimiento a las obligaciones que le impone su calidad de consignatario que son, entre otras: la de intervenir en el reconocimiento aduanero, cubrir los impuestos correspondiente, presentar las facturas que amparen las mercancías, declarar su clasificación arancelaria. Por último, al tercero. Al intervenir el agente aduanal en calidad de mandatario tampoco puede identificarse su conducta con la del gestor de negocios, puesto que el agente actúa con esa calidad, solo en los casos en que se le ha conferido mandato (especial o general), situación que excluye al gestor que siempre interviene sin mandato alguno.

b) El agente aduanal como comisionista. El legislador del Código Aduanero empleó la palabra comitente, en su estricta acepción gramatical -que según el diccionario OMEBA es la siguiente; Comitente = que comete, Cometer = dar uno sus veces a otro, poniendo a su cargo y cuidado algún negocio. No pudo haberle dado los alcances jurídicos porque, de ser así, se hubiera encontrado con la necesidad de cambiar la estructura

de la institución de agente aduanal.

Esta idea se funda en lo siguiente:

El artículo 273 del código de comercio, establece:

El mandato aplicado a actos concretos de Comercio, se denomina Comisión Mercantil, la cuál cuenta con dos elementos: Comitente y Comisionista. El primero es el que confiere la Comisión Mercantil y el segundo es quien la desempeña.

El mismo ordenamiento mercantil en su artículo 75 enumera los actos que la ley considera como de comercio, y entre ellos no se incluye los que realiza como función propia el agente aduanal. Del análisis de los derechos y las obligaciones del comisionista, se infiere que su actividad no se identifica con la que realiza el agente aduanal.

El art. 283 del Código de Comercio dice que "El Comisionista podrá desempeñar una Comisión en su propio nombre o en el de su Comitente mientras que el Art. 148 fracción VI dice: será cancelada la patente del Agente Aduanal por permitir que un tercero cualquiera que sea su carácter, actue al amparo de su patente".

El artículo 284 del Código de Comercio dice: "Cuando

el comisionista contrate en nombre propio, tendrá acción y obligación directamente con las personas con quienes contrate, sin tener que declarar cual sea la persona del comitente" y por su parte, los artículos 145 fracción VI y 148 Fracción II del Código y Reglamento Aduanero, establecen la obligación del agente aduanal de manifestar y declarar bajo protesta de decir verdad el nombre y domicilio del destinatario o del remitente de las mercancías, los datos del registro federal de contribuyentes de aquéllos y el propio y los demás relativos al régimen aduanero de las mercancías en las que intervengan." Uno de los más frecuentes objetivos de la comisión mercantil es la compra o venta de los productos o mercancías y el agente aduanal, de acuerdo con las facultades que le otorga el código aduanero, no puede vender las mercancías que se le han consignado.

c) El Agente Aduanal como mandatario la calidad de mandatario se admite en el agente aduanal por los artículos 26 fracción II, 91 Fracción III del reglamento de la ley aduanera.

La legitimación para toda clase de trámites y gestiones relacionada con el despacho de mercancías ante las autoridades aduaneras, reconoce:

II A los agentes aduanales que actúen con dicho

carácter, consignatarios o mandatarios artículo 26.

La figura jurídica del mandatario corresponde a la institución civil del mandato, cuyo concepto se obtiene del artículo 2546 del Código Civil que dice:

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

El contrato de mandato, creado por la legislación civil ha traspuesto los límites de su original campo de aplicación, para regular actividades que corresponden a otras materias; así -la comisión mercantil no es más que un mandato aplicado a actos concretos de comercio.

El otorgado a un agente aduanal, es un "mandato especializado" para la realización de las funciones características que el ordenamiento aduanero reconoce a dichos agentes aduanales, si bien es cierto que en estos casos el contrato de mandato adopta características o modalidades especiales, en razón de la materia en que se aplica, siendolo también el que seguirá regulándose por la legislación civil, en todos aquellos aspectos que no estén restringidos o modificados por los ordenamientos especiales. Al mandato otorgado para actos aduaneros, el código de la materia le imprime ciertas

peculiaridades:

1. En ningún caso puede otorgarse verbalmente, ni en escrito privado simple.

2. El apoderado o mandatario sólo podrá tener la representación de una persona ante una sola aduana y dentro de un ejercicio fiscal, y deberá reunir, además los requisitos que para los agentes aduanales señalan las fracciones I y X del artículo 145 ser ciudadano por nacimiento y sustentar el examen de capacitación".

3. Los poderes o mandatos que se otorguen solo podrán ser:

- Especiales, cuando se refiera a una sola operación. Deberán ser formulados en carta ante dos testigos y en presencia del jefe de una oficina del servicio aduanero o de alguna otra federal a falta de ella, cualquiera que sea el monto de los impuestos que deban causarse al valor de las mercancías.

- Generales, cuando abarquen dos o más operaciones. Este poder debe extenderse en escritura pública o en carta firmada por dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante notario. Los poderes originales deben quedar en el archivo de la aduana donde surtan sus efectos.

4. A diferencia de lo que establece el artículo 2581 del Código Civil, de que el mandante debe cumplir todas las obligaciones que el mandatario haya contraído dentro de los límites del mandato, el Código aduanero anterior disponía en todo mandato extendido en materia aduanera, el mandante se tendrá por obligado aunque el poder no lo exprese, a estar y pasar, sin limitación alguna, por lo que hiciere, autorizare o consistiere el mandatario. Los mandantes son así mismo, responsables solidarios con sus apoderados, de todas las obligaciones pecuniarias a favor del fisco, por actos u omisiones de estos sean delictuoso o no.

5. Otra diferencia específica, es la que resulta de los artículos 2574 del Código Civil y el 145 fracción VIII del Código Aduanero, el artículo civil establece "El mandatario no puede encomendar a un tercero el desempeño del mandato, si tiene facultades expresas para ello". En cambio el artículo del Código Aduanero dispone: "Los agentes aduanales deberán manifestar por escrito y bajo su firma ante la aduana en que actúen, quienes de sus empleados quedan autorizados para representarlos "en todos los actos del despacho...". O sea, la legislación civil prohíbe la sustitución del mandato, cuando el mandatario no tiene facultades expresas para ello.

En cambio, la legislación aduanal contiene disposiciones contradictorias al respecto, pues por un lado en el

artículo 145 Fracción VIII ya señalado, el agente aduanal puede sustituir el mandato en cualquiera de sus empleados, con el único requisito de comunicarlo a la aduana respectiva y por otro, el artículo 147 fracción IV consigna: "Los propios agentes aduanales no podrán sustituir el mandato o encargo que les haya sido conferido, ni tampoco endozar un conocimiento a su consignación, cuando no medie la autorización expresa y por escrito del comitente".

Independientemente de las particularidades anteriores, el mandato que se otorga a un agente aduanal debe cumplir con los requisitos del ordenamiento común. Se regirá por el Código Civil de aplicación en toda la República en materia federal, en lo concerniente a su existencia, a su validez a las obligaciones y derechos del mandante y del mandatario y en todo aquello que no este regulado en forma específica por el ordenamiento aduanal. En estas condiciones, se puede concluir que el agente aduanal actúa en calidad de mandatario, siempre y cuando compruebe la existencia del mandato en los términos y requisitos que señala el Código Aduanero así como el Código Civil.

d) El agente aduanal como consignatario de acuerdo con el artículo 26 del Código Aduanero, puede desempeñar las funciones que le son propias en calidad de consignatario, independientemente de que siempre lo haga al amparo de su

patente. Esta calidad le será reconocida en cualquiera de los siguientes casos:

1. Por estar así designado en un conocimiento nominativo de embarque marítimo.

2. Por presentar un conocimiento marítimo expedido al portador.

3. Por ser el último endosatario de un conocimiento marítimo nominativo o a la orden.

4. Por estar así designado en las facturas comerciales, en tráfico terrestre y en las relaciones de importación a perímetros o zonas libres fronterizas.

En términos generales, la mayoría de las veces que un agente aduanal interviene en el despacho de mercancías o hace en calidad de consignatario y esto se debe a que los importadores o interesados le señalan esa calidad en los conocimientos de embarque o facturas respectivas, ya sea desde el momento de hacer el pedido de las mercancías o bien por el endoso y entrega del conocimiento que directamente reciban.

Es por otro lado, la forma más sencilla de darle intervención al agente aduanal, ya que con la designación;

endoso o entrega del conocimiento o facturas, los interesados se evitan el otorgar un mandato, si bien es cierto que la calidad de consignatario no riñe con la condición de agente aduanal, al ser un agente particular, función que no abarca o comprende todas sus funciones.

e) El agente aduanal como auxiliar de la administración fiscal realiza una actividad muy importante y variada como auxiliar del comercio exterior.

Podría pensarse que dicha actividad corresponde a dos distintos planos de relaciones, uno de derecho privado cuando el agente se coloca frente a los particulares y otro de derecho público cuando se coloca frente a la administración fiscal, sin embargo, en mi opinión, no es de aceptarse esa hipótesis en virtud de que toda la actividad que desarrolla el agente aduanal, al amparo de su patente ante los particulares o ante la autoridad, se regula estrechamente por el ordenamiento aduanal que le imprime las consideraciones y modalidades que se consideran necesarias, y que forma propiamente una función de auxilio para la administración fiscal y en última instancia, de ayuda o colaboración a la economía general del país.

Cuando el agente aduanal actúa como simple particular y su conducta no corresponde estrictamente a sus funciones

y se puede encontrar en el plano de las relaciones contempladas por los ordenamientos civil, mercantil y laboral pero dicha conducta no interesa, no trasciende de manera directa -en cuanto a la institución del agente aduanal y por lo mismo no se abundará en lo ya señalado.

En cambio cuando el propio agente realiza los actos que corresponden a su profesión, su conducta se enfoca hacia objetivos cuya realización el Estado tiene un interés especial y por lo tanto, es reglamentada por el legislador en forma también especial.

La oportuna y correcta declaración del impuesto así como la fluidez en el tráfico internacional de mercancías son simples ejemplos de las metas que el Estado persigue al regular el comercio exterior y para ello, se vale en parte del agente aduanal que realiza una función controlada, de interés público que propiamente constituye una función descentralizada por colaboración.

R. Chelet en su obra Organización Administrativa y Política de la República Mexicana, después de hacer un estudio de la materia relativa de los altos funcionarios a los funcionarios inferiores y a los empleados públicos, manifiesta: Hay otros grupos de auxiliarse de la administración pública, que sin ser propiamente funcionarios, ni empleados

federales realizan funciones de orden público, que corresponden primariamente al Estado, quien las delega en dichos auxiliares. Y enumera como auxiliares de la administración a los. Notarios, Corredores y Agentes Aduanales

El maestro Gabino Fraga señala que: "La descentralización por colaboración se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor colaboración en la vida privada y cuando, como consecuencia se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere de una preparación técnica que carecen los funcionarios públicos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento y ante la imposibilidad de crear en todos los casos necesarios organismos especializados que recargarían considerablemente la tarea y los presupuestos de la administración, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración haciéndolas participar en el ejercicio de las funciones administrativas. De esta manera, la descentralización por colaboración viene a ser una de las maneras del ejercicio privado de las funciones públicas". (12)

Los elementos que caracterizan esta institución son:

1. El ejercicio de una función pública. Es decir, de una actividad desarrollada entre interés del Estado y el

(12) Gabino Fraga "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa VIII edición México, D.F. 1960 p. 270-78.

federales, realizan funciones de orden público, que corresponden primariamente al Estado, quien las delega en dichos auxiliares. Y enumera como auxiliares de la administración a los: Notarios, Corredores y Agentes Aduanales.

El maestro Gabino Fraga señala que: "La descentralización por colaboración se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor colaboración en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere de una preparación técnica que carecen los funcionarios públicos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento y ante la imposibilidad de crear en todos los casos necesarios organismos especializados que recargarían considerablemente la tarea y los presupuestos de la administración, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración haciendolas participar en el ejercicio de las funciones administrativas. De esta manera, la descentralización por colaboración viene a ser una de las maneras del ejercicio privado de las funciones públicas". (12)

Los elementos que caracterizan esta institución son:

1. El ejercicio de una función pública. Es decir, de una actividad desarrollada entre interés del Estado y el

(12) Gabino Fraga "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa VIII edición México, D.F. 1960 p. 270-78.

interés de la colectividad.

2. El ejercicio de dicha actividad en nombre de la organización privada. No se trata de organizaciones privadas que por iniciativa propia ejerzan funciones públicas, ni tampoco de que ese ejercicio lo lleven a cabo libremente sin ninguna intervención del poder público.

Ni se trata de organizaciones privadas que por iniciativa propia ejerzan funciones públicas, ni tampoco de que ese ejercicio lo lleven a cabo libremente sin ninguna intervención del poder público. Si así fuera, propiamente se produciría, no una simple descentralización, sino una organización especial del Estado en la que el gobierno no sería el único encargado de realizar las atribuciones del Estado, por ello, el Estado se reserva las facultades necesarias para garantizar su autorización a las instituciones admitidas a colaborar y el ejercicio de control y vigilancia necesarios para mantener la colaboración dentro de los límites legales". (13) (14)

Las anteriores características en la función

(13) Andrés Serra Rojas "Derecho Administrativo", editorial Porrúa XII edición México D.F. 1983, p. 180-182.

(14) Fraga ibidem p. 30.

descentralizada por colaboración, concurren claramente en la función del agente aduanal, cuya patente debe ser considerada más como una concesión, que como un permiso o cédula para ejercer determinada profesión, atendiendo a las siguientes razones:

I. La concesión federal al igual que la patente de agente aduanal solo puede ser expedida a mexicanos por nacimiento, por considerarse que las funciones que de ella derivan, son de interés público.

II. la patente de agente aduanal no se identifica, o se equipara, con el título o cédula que el Estado expide autorizando el ejercicio de determinada profesión, puesto que esta cédula o permiso, necesaria o forzosamente se extiende cuando el profesionista ha reunido un determinado número de preparación práctica o conocimientos que lo habilitan para ello. En cambio la patente al igual que una concesión, la expide el Estado en uso de sus facultades discrecionales el solicitante de una patente de agente aduanal el cual debe reunir todos y cada uno de los requisitos que señala el ordenamiento respectivo. Sin embargo, ello no le confiere frente al Estado ningún derecho concreto (artículo 143 del Código aduanero) ya que la Secretaría de Hacienda tiene amplias facultades discrecionales para limitar el número de patentes que juzgue necesario y por lo mismo podrá negarse

a otorgarlas aun en el caso en que se hayan reunido todos los requisitos exigidos.

III. Tampoco se identifica la actividad de agente aduanal con la de los profesionistas autorizados, en virtud de que los profesionistas pueden ejercer su profesión o dejar de hacerlo, sin que exista ninguna disposición que les restrinja esa libertad personal de trabajo que deriva del artículo 5 Constitucional.

En cambio el agente aduanal no tiene esa misma libertad de actuación, no puede libremente prestar o no sus servicios, ya que siendo éstos de interés público, necesariamente deben ser suministrados a la colectividad en forma general, regular y continua; características de todo servicio público. Tan es así, que una de las causas de cancelación de la patente de agente aduanal, es el no ocuparse personal y habitualmente de las actividades propias de sus función; o su defecto excepto cuando lo autorice u ordene la Secretaría de Hacienda o cuando se deje de actuar por más de 90 días hábiles, sin causa justificada.

IV. Al darle trámite a una solicitud de patente, la aduana respectiva debe dar publicidad a dicha solicitud en los tableros fijados en la oficina y en un periódico de la localidad para conocimiento del público que podrá hacer

las observaciones que tuviere respecto de la tramitación o expedición de la patente solicitada.

Una vez concedida la patente, debe ser publicada en el diario oficial de la federación. Este sistema coincide con el adoptado para el otorgamiento de las concesiones y constituye una prueba más de que el Estado considera la actividad del Agente Aduanal como una actividad pública, cuya realización constante regular y permanente interesa al propio Estado no solo por lo que hace a sus necesidades concretas e inmediatas de control y percepción de impuestos, sino también por lo que respecta a las generales y mediatas como lo son las de velar por la seguridad y beneficio de la colectividad.

V. La patente del Agente Aduanal al igual que una concesión, señala los límites dentro de los cuales puede actuar el beneficiario exclusivamente, y que es solo ante la aduana de su adscripción, teniendo además la obligación de mantener dentro de su jurisdicción su domicilio y oficina. (Art. 145 Fracc. II, VII y 191 de la ley aduanera).

VI. Una de las características esenciales de los servicios públicos de su concesión, es el establecimiento por parte del Estado y en forma unilateral, de las cuotas o tarifas conforme a las cuales debe prestarse el servicio y esa característica también se encuentra en la reglamentación

que el estado hace de las funciones del agente aduanal ya que el Código aduanero anterior lo mencionaba en algunos artículos:

Art. 146. Es derecho del agente aduanal:

II. Cobrar por los servicios que preste, conforme a la tarifa correspondiente.

Art. 147. El agente aduanal será suspendido por:

VII. Prestar sus servicios mediante cuotas distintas a las que fije la tarifa de honorarios o por incurrir en cualquier acto que desvirtue la aplicación de las mismas.

Ar. 193. La Secretaría de Hacienda mediante reglas de carácter general, señalará la tarifa para el cobro de honorarios de los agentes aduanales.

La garantía que por su actuación debe otorgar el agente aduanal, mediante fianza o la constitución de un fondo de garantía, depositado en Nacional Financiera a favor de la Tesorería de la Federación es por una cantidad de trescientos millones de pesos que garantizarán el correcto desempeño de su función y que responde al fisco de cualquier multa o responsabilidad pecuniaria en que incurra el agente aduanal. Pero además, por omisiones o deficiencias de las garantías otorgadas en

cualquier operación concreta sea o no responsable el propio agente aduanal, constituye un control más del estado para que dicha actividad se realice con seguridad para el interés público y es semejante en cuanto a la forma y a las garantías que se exigen en el régimen propio de las concesiones.

Por todo lo anterior es fácil comprobar que la posición del agente aduanal no es exclusiva del derecho aduanero de donde emergen sus raíces para complementarse con las diferentes ramas reguladas por el derecho. Es por ello que la Institución del Agente Aduanal en la actualidad puede significar la diferencia entre ser un país miembro de la comunidad internacional o ser un miembro de los bloques de poder económico que actualmente dirigen los destinos del comercio internacional.

1.4. LA ACTIVIDAD ADUANERA

La Actividad Aduanera es considerada como un gran campo de acción en donde se conjugan el Estado, los Particulares y el Agente Aduanal, por lo que me parece necesario para su mejor estudio y comprensión dividirla en:

1. Actividad Aduanera en General.
2. Actividad Aduanera del Agente Aduanal.

1. La primera regla o se refiere a una serie de actividades encuadradas dentro del comercio exterior; que consiste básicamente en las operaciones que se realizan por la importación y exportación de mercancías.

La actividad aduanera tiene un quehacer bien definido que se da en dos direcciones fundamentales:

- 1^o. Controla, registra y vigila la importación y exportación de mercancías.
- 2^o. Persigue, combate y evita el contrabando de mercancías. (15)

Puede observarse que las diferentes aduanas por la multitud de operaciones que realizan por la complejidad de su estructura, así como por las importantes funciones que desempeñan, requiere de un sistema de control especial, por lo que su coordinación y funcionamiento resulta de gran importancia.

Este sistema de control de las actividades aduanales, se efectúa a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito

(15) Pedro Fernández Llalane "Derecho Aduanero", Editorial de la Palma, Argentina 1966, p. 60.

Público delegando funciones por medio de la Dirección General de Aduanas, a la que corresponderá, planear, proyectar, ejecutar y coordinar las actividades relativas a la entrada y salida de mercancías, así como el despacho de las mismas.

La organización y coordinación del sistema aduanero permite la división de funciones, el establecimiento de responsabilidades y autorizaciones que son elementos necesarios que le corresponden desempeñar de acuerdo a las actividades que el competen. El sistema aduanero mexicano, a través de la actividad aduanera contribuye como el instrumento de política económica, en la realización de dos políticas económicas fundamentales:

- a) La Fiscal.
- b) La Comercial.

De esta forma la actividad aduanera, ha ido transformando su carácter recaudador por el de regulación del comercio exterior, de la misma forma que ha adquirido un carácter negociador dentro de las relaciones comerciales entre los países, donde intervienen diversos organismos internacionales.

La actividad aduanera entendida como un conjunto de actividades del Estado relacionadas con el comercio exterior de mercancías que entran y salen en sus diferentes regímenes

del territorio Nacional, pueden ser clasificadas de la siguiente manera:

- **ACTIVIDAD FISCAL.** Consiste en la recaudación de las contribuciones del comercio exterior como una forma de obtener ingresos para cumplir sus fines.

- **ACTIVIDAD ECONOMICA.** Se materializa como normas protectoras de la industria, el comercio y la agricultura nacional. De igual manera cuando se crean una serie de estímulos e incentivos para promover la industria doméstica.

- **ACTIVIDAD SOCIAL.** Se da por la creación de zonas libres en nuestro país por las importaciones que realizan los organismos descentralizados del Estado (CONASUPO), con el objeto de asegurar el abasto de los artículos de primera necesidad, por las exenciones de impuestos concedidas con fines culturales, pedagógicas de investigación o servicio social y la prohibición de exportar productos sin que antes se hubiese cubierto el mercado nacional.

- **ACTIVIDAD DE HIGIENE PUBLICA.** Consiste en impedir la entrada de productos nocivos contra la salud o que pudieran causar perjuicios a la flora y la fauna del país.

- **ACTIVIDAD DE VIGILANCIA.** Existe un cuerpo de

tipo militar propio de la Dirección General de Aduanas de nominado resguardo aduanal, cuya función es vigilar el debido cumplimiento de las actividades aduaneras y de prevenir y combatir las violaciones a las leyes de aduanas.

- ACTIVIDAD FINANCIERA. Busca el equilibrio tanto de la balanza comercial, como la de pagos, fijando los montos máximos de recursos financieros, aplicables a las importaciones así como la captación de las divisas de las exportaciones.

- ACTIVIDAD INTERNACIONAL. Tiene como finalidad buscar, la integración del país a la comunidad internacional, a través de los diferentes convenios de comercio exterior, que celebre nuestro país. (16)

2. La actividad aduanera del Agente Aduanal las relaciones internacional, son cada vez mayores y necesarias para los países, no solo en el aspecto económico sino también para los demás de la vida humana.

Así, el comercio exterior, es factor determinante en la economía de una nación, y al mismo tiempo resultante

(16) Máximo Carvajal Contreras "Estudio del Régimen Aduanero Mexicano", Edición del Autor, México 1975 p. 27-28.

y condicionante de su estructura económica, Resultante lo es en la medida en que los productos que el país produce, se ofrece en el exterior, ya que su producción es una consecuencia de su propia estructura económica.

México, es todavía un país subdesarrollado como lo demuestra la naturaleza de su comercio exterior, sin embargo, el gobierno ha tratado en los últimos años, de lograr algunos objetivos fundamentales para nuestra economía, desde el punto de vista del comercio exterior. Para alcanzar esos objetivos, existe una política arancelaria, cuyos fines perseguidos son principalmente:

- a) Aumentar las exportaciones.
- b) La industrialización del país.
- c) Reducir las importaciones.

Los fines mencionados, forman parte de la política arancelaria, pero nuestra política arancelaria ha tenido fallas que puede decirse han sido de orden técnico y de orden tradicional.

En seguida señalaremos cuales son cada una de ellas. Las fallas técnicas se encuentran en los principios erróneos de criterio y de técnicas de quienes elaboran esas normas arancelarias así como la mala aplicación de las mismas.

Las fallas tradicionales se refieren al control aduanero y su poca eficacia: Inmoralidad en las dependencias oficiales, en el despacho aduanal y la nula o mínima capacitación del personal técnico.

Pero es precisamente en el campo del comercio exterior donde se da la actividad aduanera y en consecuencia la actuación del agente aduanal pues su actividad consiste en:

Gestionar ante las autoridades, la importación y exportación de productos, encargándose de correr todos los trámites, calcular y pagar los derechos correspondientes y reexpedir al destinatario los productos o artículos manejados y tramitados de acuerdo con las instrucciones de su cliente.

El agente aduanal es un mediador, un intermediario entre las autoridades aduaneras y los importadores y exportadores del país.

Por lo tanto el agente aduanero está en contacto con la actividad tanto como con las personas que intervienen en la misma, por ello, el conoce mejor que nadie las dificultades que se presentan y los trámites tediosos y difíciles aún para un profesional en esta actividad así, para poder efectuar un despacho de importación o exportación como

intermediario entre el sector privado y el sector público, conoce el criterio de ambos. De este modo el agente aduanal puede dar soluciones, a algunos de tantos problemas que beneficiaría tanto a la inversión de los particulares como el sector fiscal. Estas soluciones serían desde el punto de vista Técnico y Práctico, no desde el económico, pero para poder encontrar solución a estos problemas, su intervención debe ser limpia y honesta.

Para poder delimitar más correctamente, el campo donde se desarrolla la actividad del agente aduanal, es preciso comentar algunos conceptos particularmente aduaneros que son fundamentales en la materia.

Cuántas y cuáles son las operaciones aduaneras que la legislación aduanera le reconoce, qué se entiende por despacho Cuáles son las fases del despacho?

1. Cuáles y cuántas son las operaciones aduaneras que nuestra ley reconoce?

El Código Aduanero da la pauta para resolver ésta pregunta. Antiguamente en su artículo 7 establecía pueden practicarse con las mercancías, las siguientes operaciones aduaneras:

- I. Importación: Definitiva, temporal o especial.
- II. Exportación; definitiva, temporal o especial.
- III. Transito Internacional: Por territorio nacional y por territorio extranjero.
- IV. Transbordo.

El artículo 8 establecía lo que debía entenderse por cada una de ellas, así:

- Importación definitiva se considera "El arribo de mercancías extranjeras destinadas a su consumo o uso dentro del país".

- Importación temporal: "La introducción de mercancías destinadas a permanecer en el país por tiempo limitado".

- Importación especial: "El retorno al país de las mercancías nacionales que se hubieron exportado en definitiva".

- Exportación definitiva: "El envío de mercancías nacionales para uso o consumo en el exterior".

- Exportación especial: "El retorno al exterior de mercancías extranjeras que, habiéndose importado no esten nacionalizadas".

- Tránsito por territorio nacional: "El paso de mercancías extranjeras a través del país".

- Tránsito por territorio extranjero: "La salida de mercancías nacionales para ser reintroducidas a la República atravesando territorio extranjero".

- Transbordo: "El traslado de mercancías de un vehículo de transporte a otro, o al mismo vehículo en distinto viaje".

Los artículos descritos anteriormente han sido considerados por mi parte, debido a que aunque estén derogados a mi juicio siguen vigentes en la práctica y para fines pedagógicos son válidos pues de ellos emanaron las operaciones aduaneras que a la fecha se siguen llevando a cabo. Una vez comentado lo anterior proseguimos con respuesta a las preguntas planteadas.

2. Cuáles son las fases de las operaciones aduaneras
Las 4 operaciones genéricas o primarias, pueden efectuarse indistintamente por la vía marítima, la terrestre, la postal o aéreas dando margen a que existan tantas operaciones específicas o concretas, cuantas sean las operaciones que se realizan.

El artículo 1^o del Código aduanero vigente establece "Esta ley regula la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de las mercancías y de los medios en que se transportan o conducen así como el despacho aduanero y los hechos o actos que se deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías...".

3. Que se entiende por despacho?

El artículo 5 del código aduanero dice: "Para los efectos de esta ley, se entiende por despacho el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías del territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficos y regímenes aduaneros establecidos en el presente ordenamiento, deben realizar en la aduana las autoridades fiscales y los consignatarios o destinatarios en las importaciones y los remitentes en las exportaciones.

4. Cuales son las fases del despacho?

El despacho se divide en dos fases: La primera comprende todos aquellos trámites o actos que se relacionan con la función del porteador o conductor de las mercancías que tiene como fin a) La presentación de las mercancías ante las autoridades fiscales de servicio en las garitas, cuando se trate de tráfico terrestre;

La segunda abarca todos aquellos aspectos en que intervienen los remitentes, consignatarios o los destinatarios de las propias mercancías. El principal acto que se realiza en esta segunda fase del despacho es el reconocimiento aduanero que tiene por objeto examinar las mercancías para establecer su correcta clasificación arancelaria y determinar el impuesto que les corresponde.

La actividad que realiza el agente aduanal, es conveniente dividirlo en tres grupos generales a saber:

1. Actos o funciones previos al despacho.
2. Actos o funciones del despacho o durante el despacho
3. Actos o funciones posteriores al despacho.

Ahora bien analizaremos cada una de las fases anteriores:

1. ACTOS PREVIOS AL DESPACHO. Comprenden todos aquellos actos que, siendo materiales o jurídicos o de consecuencias generales o específicas, el agente aduanal realiza antes de que se inicien los trámites del despacho.

Se pueden dividir en tres secciones:

a) GENERALES son todos los que en forma obligatoria

impone las fracciones del artículo 145 del Código aduanero o sean: Mantener una oficina en el lugar en que actuen; b) Desarrollar en ella las actividades propias de su función, formulando la documentación que todo trámite aduanero requiera; c) Someterse a los exámenes psicotécnicos que periódicamente determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

b) DE INFORMACION son aquellos actos que están en posibilidad de ser realizados el agente aduanal, en atención a los elementos con que cuenta y a su preparación técnica profesional. La información puede ser: a) Relativa a la llegada o salida de buques o transportes; b) A costos de fletes o maniobras; c) A cálculo sobre impuestos o derechos.

c) DE TRAMITE los que realiza el agente aduanal pero sin serle obligatorios para cumplir con aquellos requisitos que previamente pueden o deben satisfacerse, por ejemplo: a) La presentación y trámite de solicitudes de reducción de impuestos para los productos; b) Trámite de las solicitudes para obtener la clasificación oficial.

2. ACTOS DE DESPACHO O DURANTE EL DESPACHO se dan cuando el agente realiza las funciones que le son más propias, más características y que deben considerarse como intransferibles puesto que son aquellas que exigen su capacidad y preparación técnica.

A pesar de ello, el Código Aduanero es contradictorio al respecto, pues en su artículo 145 Fracción VIII autoriza al agente aduanal a nombrar ante la aduana de su adscripción, uno o más de sus empleados para que lo representen en todos los actos, inclusive los del despacho, firmando por el cualquier documento o promoción. Esta situación es completamente irregular y carente de crédito, por lo que debería promoverse su modificación. Si al agente aduanal se le requieren un sin número de requisitos antes de otorgarle la patente, y una vez en ejercicio de sus funciones se controla o vigila, que ninguna de esas condiciones sufra mengua, precisamente por el interés que tiene para el Estado su conducta, para salvaguardar tanto los intereses del fisco como de los particulares. Resulta contrario a esa intención de que el propio Código lo faculta para nombrar representante o persona para que lo substituya en todos los actos de su función.

Si los agentes aduanales, no pueden realizar personalmente, cuando menos los actos del despacho por el gran número de embarques que tengan encomendados, las autoridades administrativas deberían aumentar el número de ellos en cada plaza; para exigir que esos actos los realice precisamente el agente aduanal con lo que se darán mayores oportunidades a las personas que puedan cumplir debidamente con esa función pues no debe ignorarse que en la práctica existen muchos

agentes aduanales, que no realizan ninguna de las funciones que la ley le señala y que el simple hecho obtenido una patente constituye para ellos su "modus vivendi"

El Código en el artículo 145 Fracción VIII. Les brinda una facilidad al señalar: "Dar a conocer a la aduana de su adscripción, los nombres de sus empleados autorizados para auxiliario en los trámites de todos los actos del despacho aduanero,....".

Los más frecuentes actos que realiza el agente en el despacho aduanero son:

a) El reconocimiento de las mercancías; b) Su clasificación arancelaria; c) La formulación de pedimentos con la declaración de las facturas comerciales; d) el cálculo de impuestos y su entero; e) La garantía del interés fiscal en los casos procedentes; f) La manifestación de conformidad o inconformidad en todas las liquidaciones o resoluciones de la autoridad fiscal; g) retiro de las mercancías del dominio fiscal; h) La interposición y tramitación de los recursos administrativos.

3. ACTOS POSTERIORES AL DESPACHO. Se pueden clasificar de la misma manera que los del primer punto:

a) GENERALES Estan previstos en el artículo 145 del Código Aduanero, que se refieren a: a) La obligación de mantener constantemente en sus oficinas, los libros y los archivos; b) La de llevar un libro de registro de todas las operaciones en que interviene; c) La de formar, con todos los documentos relativos a cada operación, un legajo especial numerado; d) La de conservar todos estos documentos en su archivo por lo menos durante cinco años.

b) DE INFORMACION. Conservando todos los libros, documentos y archivos, puesto que es fácil comprender que todo agente aduanal constituye una valiosa fuente de información tanto para el fisco como para el particular. Además el artículo 145 del Código Aduanero le impone al agente la realización de ciertos actos específicos como: a) Mostrar sus libros de registro y sus documentos a los empleados comisionados por aduanas; b) Mostrar esos mismos libros o documentos a sus comitentes, cuando se lo soliciten; e) Expedir las cuentas de gastos correspondientes a cada una de las operaciones en que intervenga.

c) DE TRANITE. Los más frecuentes actos que realiza el agente aduanal, que se pueden clasificar en esta última sección, son: a) El trámite en la Dirección General de Aduanas de las actas de controversia arancelaria que se levanten; b) El desahogo de los segundos o posteriores reconocimientos

aduanales; c) La presentación y trámite ante las autoridades administrativas correspondiente, de cualquier recurso o de devolución de impuestos pagados de más o indebidamente en las operaciones que hayan realizado. (17) (18)

Por todo lo anterior el agente aduanal se hace necesario, debido a la intervención minuciosa del Estado en los actos de comercio realizados con otros países. Esta intervención se encuentra regulada por normas fijas que han sido agrupadas en cuerpo de legislación que se denomina Código Aduanero. El Estado interviene en su forma reguladora examinando todo lo que entra o sale del país por las aduanas para determinar qué es conveniente para la economía nacional y autorizar o negar el peso de algún artículo. Por estas operaciones el Estado cobra así, sus percepciones pecuniarias las que están ajustadas a tasas que se encuentran calculadas en forma sistemática y que se han agrupado en las denominadas tarifas de importación y exportación. La aplicación de estas tarifas es lo que origina los impuestos de importación o exportación, los cuales representan el ingreso más fuerte del erario nacional.

(17) Carvajal Op. cit. p. 60-72.

(18) Rodolfo Espinoza Gavilla "Procedimiento Administrativo Aduanero" Editorial Palma, Buenos Aires 1974, p. 58-70. 49.

El agente aduanal es un perito en cuestión de aranceles y operaciones aduaneras de tal forma, que puede considerarse su actividad como independiente y ser un trámitador aduanal o ajustador entre el fisco y el importador o exportador, su cliente.

La naturaleza de la actividad del Agente Aduanal es propiamente la de una profesión y en la actualidad debería considerarse como un verdadero profesionista, sin embargo, no es así, pues la Ley Federal de profesiones solo cita a esta profesión como mera actividad Técnica.

Pero desde el punto de vista de la ayuda que presta el agente aduanal a los hombres de negocios en materia de importación y exportación, su campo de trabajo se amplía, sus conocimientos deben ser mayores y abarca otras actividades de importancia que lo pueden situar como todo un profesionista.

Por otro lado tomando en cuenta esos puntos de vista, la Suprema Corte de Justicia ha considerado al agente aduanal como un "Profesionista". Por tesis de la Suprema Corte de Justicia, al agente aduanal se le confiere la calidad de profesionista, no solo por el hecho de sustentar exámenes de conocimientos generales en materia aduanera y de eficiencia en la misma, sino también por llegar a adquirir tal experiencia en este tipo de actuaciones que lo desarrollan como un

especialista en el ramo. (19)

Podrá considerarse la actividad de un agente aduanal como profesión, cuando en verdad se prepare en forma teórica y técnica, como lo exige el Código Aduanero, pero como no hay planteles docentes dedicados a esto, es un requisito que casi siempre se pasa por alto, de tal forma que el agente aduanal llega a obtener sus conocimientos en forma práctica, es decir, a base de muchos años de trabajo en la oficina, por lo que es evidente que lo que necesita el agente aduanal para ser considerado como "Profesionista" es experiencia en su trabajo.

En algunas ocasiones se ha considerado al agente aduanal como "Comerciante" y se dice que su actividad tiene fines lucrativos; esta acepción esta basada en el Código de Comercio que en su artículo 75 señala cuales son los actos de comercio. Este artículo en sus Fracciones: X, XII, XXIV señala alguno de los actos de comercio que pueden asimilarse por analogía a los que desarrolla el agente aduanal.

Las operaciones del agente aduanal pueden ser conside-

(19) Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia. Año 1975 México D.F. Volumen III P. 2150-1155-50.

radas como de "comisión mercantil". El recibe instrucciones para encargarse de la realización de un negocio o asunto, por lo que entonces la retribución que recibe por su trabajo tiene el carácter de comisión.

Nuestra legislación acepta los dos criterios señalados: Al aceptar al agente aduanal como comisionista y profesionista, según el caso, lo hace no tomando en cuenta la naturaleza de su actividad, sino la forma de desarrollarla, es decir, si el agente aduanal actúa en forma individual o agrupado en sociedad civil la ley lo considera como con características profesionales. Antiguamente si se constituía en una sociedad de tipo mercantil, su actividad era de naturaleza mercantil. En algunos aspectos, nuestra legislación se inclina hacia el criterio de considerar al agente aduanal como profesionista pues considera a la actividad en sí como la de una profesión, en otros aspectos nuestras leyes no le dan el carácter de profesión, ya que la ley de profesiones, reglamentaria del artículo 5 de la Constitución no señala al agente aduanal como tal.

En la práctica, el profesional o profesionista de las actividades aduaneras lo es el Agente Aduanal.

CAPITULO II
MARCO HISTORICO DEL AGENTE ADUANAL

**II.1.- ANTECEDENTES HISTORICOS DEL AGENTE
ADUANAL EN EL MUNDO.**

II.2.- EL AGENTE ADUANAL EN MEXICO.

II.1. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL AGENTE ADUANAL EN EL MUNDO

La función aduanera nace del comercio internacional, y se vale de algunos elementos como los llamados agentes aduanales o despachantes de aduanas que comprenden una gama de actividades relacionados con la introducción, extracción y tránsito de mercancías o efectos destinados a ser consumidos o utilizados en un país que no es el de procedencia u origen.

Así, la historia de los agentes aduanales nos muestra que pese a las efectivas campañas, prácticas y doctrinarias que en contra de los impuestos aduanales se han dado en los distintos periodos históricos, han propiciado su abolición. Los impuestos aduaneros que forman su actividad principal, constituyen un sistema de imposición que mantiene vigencia desde la más remota antigüedad. (20)

Algunos autores se han manifestado en favor de que los antecedentes más remotos de las actividades de una persona en relación con la introducción o extracción de mercancías de un país a otro se da de la siguiente manera:

- INDIA.- Es en este lejano país donde se encuentran

(20) Casa Barreiro "Historia, legislación y Jurisprudencia de las Aduanas", Montevideo 1939, p. 27.

los primeros antecedentes de las aduanas y de los agentes aduanales, ya que el comercio lo efectuaba una sola casta que eran: "Los VAYSIAS".

- GRECIA.- En este periodo histórico mencionado por algunos como "La cuna de la Civilización Occidental" se dió una gran actividad en todos los órdenes de la vida humana no escapando a ello, el comercio, encomendando la administración de recabar el tributo aduanero denominado "EMPORIUM" o "ENPORTO" que era el lugar donde se concurría o concurrían, para el comercio gentes de otras naciones.

"EMPORIUM" significa la potestad que tiene la Ciudad Imperio o Estado para imponer un tributo a las mercancías que se traían de otros lugares o que se enviaban al exterior. El impuesto se cobraba a la entrada de las mercancías de los puertos griegos y su cuota impositiva consistía en la Quincuagésima parte del precio de la mercancía, en promedio el 2% de su valor.

La inspección de estas medidas proteccionistas y antimonopólicas se encomendó a los inspectores denominados "SUTOFILACOS". (21)

(21) Carvajal op. cit. p. 47.

- ROMA.- El tributo que gravaba el comercio de importación y exportación se denominaba "PORTORIUM", el que tenía un triple aspecto:

1.- De impuesto aduanal porque pagaba a la entrada o salida del imperio o provincias que lo componían.

2.- De peaje o tasa establecida para el pago de ciertos caminos o puentes.

3.- De alcabala o derechos exigidos por una ciudad, por la introducción de mercancías a ella.

Los funcionarios encargados de verificar la exactitud, de esas declaraciones se llamaban: "PORTITORES". Las infracciones puestas en evidencia por los contralores de los portitores, eran sancionados con la confiscación, aunque en algunos casos regían las tolerancias que permitían a los comerciantes recuperar sus mercancías mediante el pago del duplo de los derechos resultantes. Una de las características del sistema aduanero Romano la constituye el hecho de encomendarse la percepción del impuesto a particulares, pues en la época imperial la organización del emporium fue arrendada en alzada, en pública subasta, por un periodo de 5 años a los denominados "PUBLICANOS", quienes obtenían la adjudicación mediante el pago por adelantado de un importe fijado como precio de la

concesión. Este regimen que Quintero Delgado Denomina "Enajenación de las aduanas", mantuvo vigencia hasta épocas más o menos vigentes, habiéndolo adoptado entre otros: Francia, España, Suecia, Uruguay. Los inconvenientes derivados de tal método de recaudación son innumerables, pues dejó en manos privadas la dirección de uno de los resortes más importantes de la actividad económica de un país; permite la actividad arbitraria de los recaudadores; perjudica al erario, pues la suma realmente percibida por el Estado, es inferior al total neto del impuesto recibido una vez descontados los gastos corrientes del mantenimiento del servicio de recaudación. El lucro que los publicanos impusieron a la percepción del tributo y a la dureza que ejercían en su cobro, trajeron como consecuencia un sentimiento de repulsa generalizado contra el sistema aduanero, posteriormente y debido a las causas señaladas el portorium fue cobrado por funcionarios imperiales que tenían la obligación de rendir cuentas al Emperador y recibían como recompensa de su labor, un tanto por ciento de la cantidad total que entregaban. Finalmente el impuesto fue percibido directamente por el poder público. (22)

- REGIMEN FEUDAL.- La entronización del régimen feudal destruyó al sistema romano sustituyendolo por un sistema

(22) Emilio Margain Manatou "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano", San Luis 1983 p. 65.

de tributos arbitrarios que entorpecieron el intercambio comercial a tal punto, que con el tiempo las grandes compañías comerciales debieron amenazar a los señores feudales que eran quienes ejercían la actividad aduanera, con desviar sus mercancías por otras rutas.

- ESPAÑA.- La península Ibérica fue organizada a semejanza del emporium romano; gravándose la importación con un impuesto llamado "QUINCUAGESIMA", siendo los encargados de recaudarlo los "CUESTORES".

La dureza de su percepción hizo que Lucio Metelo suprimiera las aduanas Romano/hispanas, siendo Augusto quien las reestableció encomendando su administración al "VICARIO", quien se encargaba de recaudar el tributo e incorporarlo al Fisco Romano. (23)

- MERCANTILISMO.- Con el advenimiento de este sistema Económico, cuyos principios básicos descansaban en la máxima de:

"Exportar lo más posible e importar lo menos posible", se pasa al periodo en que los regímenes aduaneros adquieren

(23) Carvajal op. cit. p. 49.

una nota característica: Convertirse en los reguladores del comercio exterior, en ejecutores principales de los planes de protección a la industria local en instrumentos imprescindibles para la defensa de la economía local y nacional. De esta misma forma se comienza a reconocer que la actividad de aquellas personas que se dedican al pago de impuestos de mercancías destinadas al comercio exterior, debe ser regulado por el Estado y debe ser elevada al rango de profesión pues cumple una labor en beneficio del propio país. (24)

INDUSTRIALIZACION. El alto nivel de industrialización que alcanzan gran parte de los países europeos y los Estados Unidos de América crean el desarrollo técnico, científico y práctico de lo que actualmente conocemos como el agente aduanal el cual cumple con su función de agilizar las transacciones comerciales a nivel internacional, coadyuvando con ello, a la creación de bloques incipientes de poder económico basados primordialmente en el comercio internacional.

- EPOCA CONTEMPORANEA.- En la actualidad, los derechos aduaneros han adquirido características especiales y constituyen por su naturaleza y variedades, un grupo especial

(24) Barreiro op. cit. p. 35 - 36.

(25) Margain op. cit. p. 69.

dentro de los ingresos del erario, pues su finalidad recaudatoria se entrelaza y confunde con manifiestos propósitos de política comercial y con ello, los objetivos de la actividad arancelaria trascienden el área fiscal y rebasa también la esfera nacional para constituir la integración de la esfera económica internacional, basándose en la capacidad técnica y científica que desarrollan personas auxiliares de la administración pública llamados agentes aduanales; quienes impulsados por la creciente demanda de sus servicios se han visto en la necesidad de crear asociaciones inclusive internacionales denominadas agencias aduanales pero acorde con las necesidades de la época para poder satisfacer la necesidad de sus servicios.

II.2 ANTECEDENTES HISTORICOS DEL AGENTE ADUANAL EN MEXICO

La Institución de Agente Aduanal en nuestro país, es relativamente nueva. Hasta los primeros años del presente siglo no se había reglamentado, en forma específica, la actividad de quienes intervenían habitualmente y por cuenta ajena en las tramitaciones de índole aduanal.

La Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas del 12 de Junio de 1891, solo reconocía personalidad para el trámite de las operaciones aduaneras a:

- Los consignatarios de buques.
- Los capitanes de los mismos.
- Los consignatarios de las mercancías, señalados en los conocimientos.
- Los agentes de express.
- El último endosatario de un conocimiento a la orden.
- A quien presentara un documento al portador.
- Los pasajeros respecto de sus equipajes.
- Los representantes o apoderados de los importadores o exportadores.

Si bien es cierto que ya en la época en que rigió este ordenamiento existieron personas que habitualmente despachaban ante las aduanas por cuenta ajena mercancías y efectos de tráfico internacional al amparo de cualquiera de las calidades señaladas, la Ordenanza no reglamentó ni admitió la intervención profesional de los agentes aduanales. El despacho de mercancías se llevaba a cabo directamente por sus dueños o bien por las personas señaladas como consignatarios o mandatarios o representantes, que generalmente eran comerciantes o residentes en los puertos y fronteras. (22)

(22) Cosío Villegas op. cit. p. 105.

Las leyes o disposiciones que han regulado las actividades del agente aduanal en México son:

- DECRETO que define los derechos y las obligaciones de los agentes aduanales.- Es el 15 de febrero de 1918 cuando por decreto de Venustiano Carranza se expide la primera reglamentación de las funciones de los agentes aduanales. Este no puede considerarse como un catálogo completo de los derechos y obligaciones del agente aduanal sino que apunta la necesidad de que el Estado controle y reglamente sus funciones para garantizar la seguridad del fisco federal y los derechos de los ciudadanos mexicanos. Señala además los requisitos que debe reunir una persona, para ser considerado como agente aduanal entre los que se puede citar:

a) Obtener la autorización correspondiente de la Secretaría de Hacienda.

b) Ser mexicano.

c) Estar domiciliados dentro del país.

d) No ser empleados del ramo de aduanas o de la Secretaría de Hacienda.

- REGLAMENTO relativo a los agentes aduanales del 7 de mayo de 1918. Este ordenamiento ya contiene una secuencia mas completa de la Institución del Agente Aduanal dividida en tres capítulos, a saber:

a) Capítulo primero.- condiciones para ser agente aduanal entre las que se cita:

- Ser mayor de 21 años.
- Ser mexicano por nacimiento o naturalización.
- Residir dentro del territorio nacional.

b) Capítulo segundo.- Obligaciones de los agentes aduanales entre las que se consignaron:

- Desempeñar por sí mismo las funciones de su cargo ante las aduanas respectivas

- Llevar un libro de registro de todas las operaciones en que interviene.

- Dar oportuno aviso de su cambio de residencia para las debidas anotaciones en los registros.

c) Capítulo tercero penas.- Por ser el agente aduanal depositario de intereses particulares y auxiliar de

la administración pública, su conducta debía realizarse dentro de los causes que la administración consideraba convenientes.

Este capítulo de penas estableció el primer catálogo de sanciones aplicables a los agentes aduanales, por la transgresión e inobservancia de las disposiciones reguladoras de su actuación. Las sanciones establecidas fueron principalmente pecuniarias consistiendo en multas desde \$ 10 hasta \$ 500 y de privación de derechos para el ejercicio de las funciones de agente aduanal.

- DECRETO del 30 de mayo de 1925. Por decreto presidencial el 30 de mayo de 1925. Fueron abrogadas la ley del 15 de febrero de 1918 así como su reglamento, según su propio considerando, por el hecho de que desaparecieron las causas que determinaron la promulgación del decreto del 15 de febrero de 1918 y de su respectivo reglamento relativos a la actuación de Agentes aduanales".

El artículo 2 de este decreto abrogatorio consigna: "Todas las personas que habitual o accidentalmente tengan que hacer gestiones ante las aduanas, quedarán sujetos a los preceptos de la Ordenanza General de aduanas vigente relativos a consignatarios y expedidores de mercancías".

Posiblemente fueron causas de índole política y no las esgrimidas, las que motivaron que el entonces Presidente de la República, Gral. Plutarco Elías Calles, derogará los primeros ordenamientos de la actividad de los agentes aduanales en el país. (23)

- LEY de agentes aduanales del 27 de agosto de 1927. Durante la presidencia del propio Calles se expidió, la nueva ley de agentes aduanales.- Por ella se aprecia que la reglamentación de las funciones de agentes aduanales, constituía una necesidad urgente para el Estado. No habían desaparecido las causas que motivaron la des-expedición del decreto de 1918 y su reglamento sino que permanecían latentes cobrando a cada momento mayor importancia. En esta ley se exigen mayores requisitos para el otorgamiento de la patente aduanal, se regula más estrechamente su actuación y se le convierte en un valioso auxiliar del fisco, al responsabilizarlo solidaria e ilimitadamente en todas las operaciones en que actuara. Las principales innovaciones de esta ley fueron las relativas a considerar que las funciones de agente aduanal, reviste un carácter profesional y personalísimo y por ello su artículo 2 excluyó la posibilidad de que las patentes fuesen expedidas a favor de sociedades o personas morales y requirió en el agente capacidad

(23) Sierra Carlos op. cit. p. 115.

legal con arreglo al código de comercio, el otorgamiento y vigencia de una garantía por su actuación y no ser funcionario o empleado de la federación, ni militar en servicio activo. (24)

Se estableció que los agentes aduanales podían efectuar las operaciones de su ejercicio, como consignatarios o mandatarios, pero en ningún caso podían substituir su mandato para el efecto del despacho, ni endosar el conocimiento respectivo, sin la autorización expresa y escrita del destinatario final de la mercancía, lo que confirma el interés del legislador de exigir que las funciones del agente aduanal, sobre todo aquellas que le son características o principales las relativas a los actos del despacho, se realizaran precisamente por la persona física individual a quien se le había otorgado la patente respectiva y no por alguna otra distinta. No obstante lo anterior, olvidándose de ese sello personalísimo que le había imprimido a la función de agente aduanal, el propio legislador autoriza en el artículo 12 Fracción IV, sin limitación alguna, a que el agente delegue o substituya el mandato o encargo recibido y practicamente, pudiera decirse, su condición de agente aduanal, en uno o más empleados suyos con la única obligación de manifestarlo así a la aduana de su adscripción.

(24) Cosío op. cit. p. 107.

Por lo que hace a las obligaciones del agente, esta ley señaló entre otras, la de manifestar forzosamente el nombre y la dirección del destinatario final de la mercancía en toda solicitud de despacho (Artículo 8) la de otorgar a sus comitentes, cuenta pormenorizada de todas las prestaciones fiscales y gastos efectuados en los despachos, cuentas que previamente debían ser presentadas ante la aduana para confirmar su autenticidad y otorgar la visación correspondiente (artículo 12, Fracción VIII, X) así como la de conservar en su archivo, a lo menos por los 5 años posteriores, los documentos relativos a todas las operaciones en las que hubiere intervenido (artículo 12 fracc XI).

Igualmente se le consideró como responsable en forma solidaria y mancomunada con su comitente, por todas las obligaciones pecuniarias a favor del fisco que derivaran de omisiones aduanales (Artículo 13), autorizando a las aduanas para que hicieran efectivas dicha responsabilidad en ejercicio de la facultad económica coactiva.

Todo lo anterior denota que se convirtió a un particular asesor de importadores y exportadores en un verdadero elemento asesor o auxiliar del Estado en las funciones de regulación y control del comercio exterior.

Las disposiciones de esta ley, han sido reproducidas con pequeñas variantes, en los diversos ordenamientos posteriores, incluyendo al Código Aduanero en vigencia actualmente. (25)

- REGLAMENTO de la ley de agentes aduanales del 21 de febrero de 1928. Este reglamento consignaba las disposiciones, formas o procedimientos necesarios para la debida interpretación y aplicación de la ley de 1927.

- LEY aduanal del 18 de abril de 1928. Esta ley representa el primer esfuerzo realizado para agrupar en un solo cuerpo legal, las diversas disposiciones que regulaban el comercio exterior del país y que se encontraban dispersas en ordenamientos jurídicos autónomos o independientes. Por lo que hace a la actividad de los agentes aduanales, esta ley la reglamenta en capítulo especial, en la que básicamente se incertaron las disposiciones de la Ley de agentes aduanales de 1927. Sin embargo, por causas políticas o administrativas, esta ley nunca llegó a entrar en vigor. (26)

- REGLAMENTO de la ley de 1928. Aunque estos fueron 14 en total, se publicaron en diversas ediciones del diario

(25) Ovilla op. cit. p. 470.

(26) Carvajal op. cit. p. 63-65.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

oficial en ese mismo año. Corrieron la misma suerte de la ley por las causas mencionadas y no llegaron a tener aplicación en el año en que se expidieron. Fue hasta el año de 1930 que lograron entrar en vigor.

- LEY aduanal del 30 de diciembre de 1929. Ante la necesidad de dotar al país de una ley aduanal que estuviera de acuerdo con la época y con las exigencias del creciente comercio exterior, (la del 18 de abril de 1928, es decir, la ley del 28 y sus reglamentos, no llegaron a tener vigencia), el 31 de diciembre de 1929 se publica la ley aduanal que habría de aplicarse. Según su artículo 1 transitorio, a partir del 1 de enero de 1930. Se puede afirmar que esta ley del 29 reproduce substancialmente tanto la estructura como el criterio y disposiciones que configuraron la anterior de 1928. Aunque con algunos cambios, se consignan a través de sus XVIII Títulos las prevenciones aduanales del regimen aduanal Mexicano, las facultades y obligaciones del ejecutivo federal y las de los Consules; los requisitos de personalidad para los trámites aduanales; las diversas clases de tráfico y operaciones de aduanas, sus requisitos formas y consecuencias; las infracciones y sanciones y las formalidades administrativas de los diversos actos y procedimientos. (27)

(27) Sierra op. cit. p. 97.

- RECLAMENTO de la ley aduanaal de 1929. Cada título de la ley de 1929 requería de una reglamentación específica, razón por la cual se utilizaron los diferentes reglamentos que con anterioridad se habían expedido para la ley de 1928. Estos reglamentos se denominaron: "Reglamento del título I, Reglamento del título II..." El reglamento relativo a los agentes aduanales fue expedido el 29 de agosto de 1928, pero entró en vigor junto con la ley aduanaal que se comenta, o sea, hasta el 1 de enero de 1930. En dicho reglamento se establecieron disposiciones aclaratorias y de procedimientos tendientes a una mejor observancia e interpretación de la ley. Las disposiciones más importantes son: en su artículo 20 por el que se autorizó a los agentes aduanales para formar sociedades de carácter mercantil de cualquier clase, para la explotación de sus patentes sin que ello implicara que los socios gozaran de los derechos exclusivos del propio agente, ya que solo se les confería, el de despachar ante las aduanas que es nada menos que el principal derecho o atribución del agente aduanaal con el carácter de dependientes de la agencia, siempre que cumplieran con los requisitos establecidos en el propio reglamento. (28)

- LEY aduanaal del 19 de agosto de 1935. Esta ley fue publicada el 31 del mismo mes, pero entro en vigor hasta

(28) Ibidem p. 64 Sierra.

el 1 de enero de 1936 de acuerdo con su artículo primero transitorio. Su texto original variaba muy poco con respecto del de la ley anterior, sin embargo durante su vigencia, de 1936 a 1951 en que fue substituida, fue objeto de múltiples reformas.

Entre las reformas y adiciones que se destacan por su importancia, y se pueden señalar las que se establecieron en su artículo 44, obligando a los agentes aduanales de cada localidad a integrar una asociación que debía, a su vez, agruparse con las demás formando una Confederación cuyo domicilio será la ciudad de México. Tanto las asociaciones como las confederaciones quedaban obligadas a velar por el buen comportamiento de sus miembros, para con el fisco y para con los comitentes en el ejercicio de sus actividades a auxiliar al gobierno federal en todo aquello que se le solicitara en relación con la actuación de los agentes aduanales y a las demás que con respecto a ella se establecieran la ley, el reglamento de la misma y los estatutos de dichas organizaciones.

Estos estatutos y las cuotas ordinarias y extraordinarias que se cobraran a los miembros de las mismas, debían ser aprobadas anteriormente por la Secretaría de Hacienda al igual que las modificaciones que pretendieran hacerse tanto a los estatutos como a las cuotas.

El propio artículo 44 señaló también la obligación de que los agentes aduanales autorizados para actuar ante aduanas fronterizas, debían tener su domicilio y oficinas precisamente en la población en que estuviera ubicada la aduana, posiblemente para terminar con la situación que prevalecía, principalmente en la frontera norte del país, de que agentes aduanales mexicanos tuvieran su domicilio oficina, archivo y documentos, fuera de los límites del territorio nacional. También destaca la consignada en el artículo 45 último párrafo, que prohibía a los agentes aduanales substituir el mandato conferido cuando no mediara la autorización respectiva, sólo que sin establecer las limitaciones que señalaron las leyes anteriores, en el sentido de que dicha prohibición era nada más para los efectos del despacho.

Por último el artículo 49 estableció como un requisito más para ser agente aduanal, el no tener parentesco con el jefe o subjefe de la aduana en que actuara, en línea recta sin limitación y en la colateral dentro del cuarto grado y la facultad de la Secretaría de Hacienda para otorgar la expedición de patentes al número que juzgara necesario, así como para expedir y modificar en cualquier tiempo la tarifa de honorarios a que debe estar sujeta la actividad del Agente Aduanal.

- REGLAMENTO de la ley aduanal de 1935. Siendo presidente de la República el Gral Lázaro Cárdenas, el 13 de diciembre de 1935 expidió el reglamento de la ley aduanera, mismo que fue publicado el 27 de diciembre del mismo año. El capítulo II de este reglamento relativo a la actuación de los agentes aduanales, contenía cinco secciones:

- 1.- Sección I Expedición de las patentes.
- 2.- Sección II Actuación de los agentes aduanales.
- 3.- Sección III Obligaciones de los agentes aduanales
- 4.- Sección IV Visitas a los agentes aduanales.
- 5.- Sección V Suspensión y cancelación de patentes.

En cada una de ellas se agruparon las disposiciones que ya en forma más completa y ordenada, rigieron la actividad de los agentes aduanales. (29)

- TARIFA para el cobro de honorarios de los agentes aduanales del 18 de septiembre de 1939. Esta fue la primera reglamentación del cobro de los honorarios de los agentes aduanales; Se hizo en el año de 1938 por medio de una tarifa que nunca tuvo aplicación, así que propiamente es la tarifa del 18 de septiembre de 1939 publicada en el diario oficial de la federación del mismo mes el día 23, la única tarifa

que se ha expedido en el país para controlar el cobro de dichos honorarios, en ella se establecen diferentes cuotas o porcentajes, atendiendo al valor y clase de la mercancía, al número de artículos diferentes de que comprenda cada embarque, a la naturaleza jurídica que corresponda al importador o exportador y como lo señala su artículo 3, la falta de cumplimiento por parte del agente aduanal a cualquiera de sus disposiciones, dará lugar una vez comprobada, a la cancelación de la patente respectiva. (30)

- CODIGO aduanero del 30 de diciembre de 1951. Este fue publicado en el diario oficial el 31 de diciembre del mismo año y entró en vigor el 1 de abril de 1952, según lo dispuesto por su artículo 1 transitorio.

Este ordenamiento, también ha sido objeto de reformas las cuales no difirieron mucho de las comentadas anteriormente. (31)

- CODIGO aduanero del 30 de diciembre de 1981 que tiene como propósito fundamental, la modernización de la estructura legal que rige el comercio exterior mexicano, orientada

(30) Ovilla Op. Cit. p. 478.

(31) Carvajal op. cit. p. 71.

por el criterio del establecimiento de nuevos mecanismos aduaneros para apoyar la estrategia económica nacional, una operación ágil de las importaciones y exportaciones de las mercancías, la mayor eficiencia de las industrias de exportación y dar base para la adecuación del servicio aduanero a los requerimiento del país.

- REGLAMENTO de la ley aduanero publicado en el diario oficial de la federación el 18 de junio de 1982 su fundamento se da, porque es necesario reglamentar la manera como los contribuyentes y demás obligados podrán emplear el adecuado ejercicio de las autoridades aduaneras relativo a la entrada, salida o maniobras de mercancías. (32)

(32) Carvajal *ibidem* p. 68.

CAPITULO III

LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL AGENTE ADUANAL

III.1. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA ACTIVIDAD ADUANERA EN GENERAL.

III.1.1. Constitución Política

III.1.2. Ley Orgánica de la Administración Pública

III.1.3. Reglamento Interior de la Secretaría de -
Hacienda.

III.1.4. Ley Aduanera

III.1.5. Reglamento de la Ley Aduanera.

III.2. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL AGENTE ADUANAL

III.2.1. Constitución Política

III.2.2. Ley Orgánica de la Administración Pública

III.2.3. Reglamento Interior de la Secretaría de -
Hacienda

III.2.4. Ley Aduanera

III.2.5. Reglamento de la Ley Aduanera

III.3. LA PATENTE ADUANAL

III.4. ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADUANA

III.5. ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO

**III.6. OBLIGACIONES, RESPONSABILIDAD Y DERECHOS DEL AGENTE
ADUANAL.**

III.1. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LOS AGENTES ADUANALES

Para señalar la diversidad de materias e intereses que convergen en la regulación del comercio exterior, éste se convierte en la esfera de acción del agente aduanal; por lo tanto es oportuno consignar, siguiendo la escala jerárquica de nuestras leyes, las bases jurídicas de la actividad aduanera y del agente aduanal, señalando las facultades relacionadas con los mismos y que les son otorgadas a los diferentes elementos que conforman la administración pública federal. Tomando en cuenta lo anterior el orden de la escala y posteriormente se citarán los artículos que se refieran a las actividades aduaneras y al agente aduanal específicamente.

La escala que se propone es la siguiente:

III.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III.1.2. Ley orgánica de la Administración Pública Federal.

III.1.3. Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

III.1.4. Código Aduanero.

III.1.5. Reglamento del Código Aduanero

Una vez mencionada la escala que se propone, iniciaremos el señalamiento de los artículos de cada uno de los ordenamientos mencionados con relación a la actividad aduanera:

III.1.1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 25, 73 Fracciones VII, IX, X, XVIII, XXI, XXIX, XXIX-D, XXIX-E, XXIX-F, 80, 89 Fracción II, XIII, 90, 110, 117 Fracción IV, V, VI y 131 consigna las bases constitucionales de la actividad aduanera; A continuación realizamos un comentario sobre ella:

"El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento que demande el interés general.- Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público el sector social y el sector privado.- El sector público tendrá a su cargo las áreas estratégicas, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad o el control sobre los organismos que en su caso se establezcan, la ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveyerá las condiciones para que el sector privado contribuya al desarrollo económico nacional.

Es facultad privada de la Federación, gravar los

mercancías que se importen o exporte, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia.- El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio, en legislativo, Ejecutivo y Judicial, es por ello que en la parte correspondiente el Congreso tiene facultad, para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones, para legislar en toda la República sobre comercio, para determinar las reglas que fijen o determinen el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas, así como, definir los delitos y faltas contra la federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse. Una de sus facultades más importantes es la siguiente: Establecer contribuciones sobre comercio exterior y sobre servicios públicos, concesionados o explotados directamente por la Federación.

Está facultado para expedir leyes de desarrollo económico y social, así como expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico especialmente las referentes al abasto que tengan como fin la producción suficiente de bienes servicios, social y necesariamente Nacional. Por último expedir leyes tendientes

a la promoción de la inversión mexicana y la regulación de la inversión extranjera que requiere el desarrollo nacional. Se deposita el ejercicio del supremo poder de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", cuyas facultades y obligaciones concernientes a la actividad aduanera son entre otras: Nombrar y remover libremente a los empleados superiores de hacienda; a su vez podrá habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación.

También el ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de importación o exportación expedidas por el propio congreso, y para crear otras, así como para restringir o prohibir las importaciones, las exportaciones o el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía nacional, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios administrativos de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de

las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo federal en su operación, Como sanción impuesta por la propia constitución esta consignado que podrán ser sujetos de juicio político: los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, así como los senadores y diputados del Congreso de la Unión.

De esta forma hemos señalado de manera muy somera lo que a mi juicio son las bases constitucionales de la actividad aduanera en México. (33) (34)

III.1.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

La presente ley establece las bases de la organización de la administración pública la cual considera como dependencias que conforman la administración pública centralizada a las siguientes:

I.- Secretarías de Estado.

-
- (33) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Edición 1990.
- (34) Carrasca Iriarte Hugo "Mandatos Constitucionales en Materia Tributaria", Editorial Themis México D.F. 1987 p. 50.

II.- Departamentos administrativos.

Las entidades de la administración Pública Paraestatal son:

I.- Organismos Descentralizados.

II.- Empresas de participación estatal, Instituciones nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas.

III.- Fideicomisos. (35)

Se considera al Procurador General de la República como el consejero legal del Gobierno Federal, así mismo las secretarías de estado y los departamentos administrativos tendrán igual rango y entre ellos no habrá preeminencia alguna.

ACTIVIDADES QUE DESEMPEÑAN LAS DIFERENTES SECRETARIAS

- La Secretaría de Gobernación se encarga del

despacho de la publicación de las leyes o decretos que expida el Congreso de la Unión, o el presidente de la República con relación a las aduanas o agentes aduanales.

- A la Secretaría de Relaciones Exteriores le corresponde: Cobrar los derechos consulares y otros impuestos, ejercer funciones federales y auxiliar a los agentes aduanales a realizar todas las gestiones necesarias ante autoridades de otros países.

- La Secretaría de la Defensa Nacional se encarga de intervenir en la exportación o importación de toda clase de armas de fuego, municiones, explosivos y material estratégico.

- La Secretaría de Programación y Presupuesto le corresponde: Autorizar los programas de inversión pública, las políticas monetarias, así como regular y organizar el manejo de bienes muebles de la administración Pública Federal.

- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación tiene a su cargo: Regular los instrumentos y procedimientos de Control de la administración Pública, así como sistemas de registro, contabilidad, contratación de servicios, de personal, conservación uso y destino de todos los recursos materiales de la administración pública.

- la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial Estudia y determina las restricciones para los artículos de importación y exportación, fija los estímulos al comercio exterior, determinar los aranceles y asesorar a la iniciativa privada en el establecimiento de nuevas industrias que se dediquen a la exportación de manufacturas.

- A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes le corresponde: Fijar las normas técnicas del funcionamiento y operación de los servicios públicos de comunicaciones y transportes, así como sus tarifas, y otorgar las concesiones y permisos, tarifas y reglas de aplicación de todas las maniobras y servicios relacionados con la actividad aduanera.

- Le corresponde a la Secretaría de Salud las siguientes funciones: Realizar el control higiénico e inspección sobre la importación, exportación y circulación de bebidas, comestibles, de productos biológicos, drogas y productos medicinales.

- La Secretaría del Trabajo y Previsión Social tiene a su cargo: Vigilar la aplicación y observancia de las disposiciones relativas al artículo 123 Constitucional, de la Ley del trabajo y sus reglamentos.

- La Secretaría de Pesca Apoyar técnicamente, las

importaciones y exportaciones de las especies de la flora y la fauna.

- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde: en cuanto al Ejecutivo Federal.- Podrá condonar o eximir total o parcialmente el pago de sus contribuciones o accesorios; cuando se haya afectado una rama de actividad, dictar las medidas necesarias para la administración, control, forma de pago y procedimientos señalados en las leyes fiscales a fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, a su vez puede conceder estímulos o subsidios fiscales. (36)

En cuanto a la propia Secretaría, le corresponde comprobar que los contribuyentes responsables o los solidarios hayan cumplido con las disposiciones fiscales y en su caso, determinar las contribuciones omitidas, así como comprobar la comisión de delitos fiscales para lo cual puede rectificar los errores aritméticos, requerir a los contribuyentes o responsables solidarios para que exhiban en su domicilio, contabilidad, datos o documentos que se les requieran, practicar visitas a los contribuyentes, ordenar que se practiquen inspección física de toda clase de bienes. (37)

(36) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Editorial Porrúa 1991.

(37) Luis Humberto Delgado Gutierrez "Principios de Derecho Tributario", Editorial Prc., México D.F. 1987k p. 18 - 24.

III.1.3. Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público como dependencia del poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el despacho de los asuntos que le encomienda la ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente de la República.- Para los despachos de los asuntos de las Aduanas, la Secretaría contará con los siguientes servidores públicos:

SECRETARIO

- Subsecretario de Hacienda y Crédito Público.
- Subsecretario de Asuntos Financieros Internacionales.
- Subsecretario de Ingresos.
- Oficial mayor.
- Procuraduría Fiscal de la Federación.
- Tesorero de la Federación.
- Dirección General de Planeación Hacendaria.
- Dirección General de Crédito Público.
- Dirección General de Captación de Crédito Externo.
- Dirección General Técnica de Crédito Externo.
- Dirección General de Asuntos Hacendatarios Internacionales.

- Dirección General de Política de Ingresos.
- Dirección General de Recaudación.
- Dirección General de Auditoría Fiscal Federal.
- Dirección General Técnica de Ingresos.
- Dirección General de Aduanas.

Dirección de Planeación Aduanera.

Dirección de Policía Fiscal.

Dirección de Regulación de Despacho Aduanero.

Dirección de Procedimientos Legales.

Dirección de Laboratorio Central.

Dirección de Informática, Contabilidad y Glosa.

Dirección de Programación.

Dirección de Organización.

Dirección de Presupuesto.

- Dirección General de Personal.
- Dirección General de Servicios y Recursos Materiales.
- Dirección General de Talleres de Impresión de Estampillas y Valores.
- UNIDADES ADMINISTRATIVAS REGIONALES.
Aduanas.

SECRETARIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

Proponer en la materia monetaria, fiscal, de divisas

v precios de tarifas de bienes y servicios de la administración pública proponer al presidente las iniciativas de ley del area de su competencia, refrendar leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes expedido por el presidente en materia de su competencia.

SUBSECRETARIOS.

Les corresponde someter al secretario las iniciativas de ley, reglamentos y decretos en los asuntos de su área.

OFICIAL MAYOR.

Propone al secretario las políticas, directrices, normas y criterios técnicos para el mejor funcionamiento de la secretaría, define los lineamientos a seguir por las Unidades Administrativas de la Secretaría, así como almacenar, vigilar y custodiar los vehículos y las mercancías de comercio exterior, abandonados o secuestrados, aquellos que han pasado a propiedad del fisco federal hasta en tanto se determine su destino y se proceda a su entrega.

PROCURADOR FISCAL DE LA FEDERACION

Tiene las facultades siguientes: Ser el consejero jurídico de la secretaría, solicitar de las Unidades Administra

tivas de la secretaría, las proposiciones de reformas a las disposiciones legales, proponer medidas para la mejor aplicación de las disposiciones legales en la materia aduanera, vigilar la debida garantía del interés fiscal en recurso administrativo (o juicio) y en otros casos.

TESORERO DE LA FEDERACION

Le compete determinar los Créditos fiscales a cargo de los contribuyentes y demás obligados, establecer los sistemas y procedimientos de recaudación de los ingresos federales con la participación que le corresponde a la Dirección General de Aduanas, así como guardar, aplicar, destruir, rematar o vender los bienes que se decomisen o pasen a propiedad del Gobierno Federal.

DIRECCION GENERAL DE PLANEACION HACENDARIA

Le corresponde proponer los lineamientos de política de divisas y de precios y tarifas de bienes y servicios de la administración, formular la programación financiera y la captación y asignación de recursos internos y externos de los sectores publico, social y privado, realizar estudios sobre las principales fuentes de recursos financieros, así como elaborar las estadísticas de ingresos, egresos y financiamiento del Gobierno Federal.

DIRECCION GENERAL DE CREDITO PUBLICO

Tiene como función primordial, la de evaluar el impacto financiero, de las modificaciones de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración.

DIPECCION GENERAL DE CAPTACION DE CREDITO EXTERNO

Le corresponde formular las políticas y los programas, para la captación de los recursos en los mercados internacionales, participa en la formulación de la política de financiamiento al comercio exterior, y colabora en los aspectos financieros de promoción de exportaciones y crédito a la importación.

DIRECCION GENERAL TECNICA DE CREDITO EXTERNO

Le corresponde la elaboración de programas de fomento y medidas, para inducir la inversión extranjera y la promoción de la inversión nacional, así como el fomento de la investigación financiera del comercio exterior.

DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS HACENDARIOS INTERNACIONALES

Compete a ésta, coordinar la política hacendaria en materia de comercio exterior, promover programas y proyectos

para coadyuvar a la captación de recursos técnicos y económicos del exterior.

DIRECCION GENERAL DE POLITICA DE INGRESOS

Le compete proponer la política fiscal, aduanera, y la de estímulos fiscales para el desarrollo de la economía nacional, analizar y evaluar sistemáticamente el comportamiento de la recaudación, de los ingresos de la administración participar en el estudio y formulación de los proyectos de aranceles, medidas de regulación y restricciones así como cuotas compensatorias a la importación y precios oficiales escuchando a la Dirección General de Aduanas; proponer en colaboración con ésta, las disposiciones relativas a las operaciones fronterizas y de las zonas y perímetros libres del país, así como en la elaboración de programas y políticas relativo a desarrollos portuarios, fomento a las industrias de exportación, regimenes temporales de importación y exportación y proponer proyectos de tratados y convenios internacionales de cooperación aduanera ademas del intercambio de información y doble tributación.

DIRECCION GENERAL DE RECAUDACION

A ésta le corresponde formular los programas y políticas en materia de recaudación de las contribuciones, aprovecha-

mientos, accesorios y productos, del Registro Federal de Contribuyentes, así como integrar y mantener actualizado los archivos.

DIRECCION GENERAL DE AUDITORIA Y REVISION FISCAL

Le compete la formulación de políticas relativas a las imposición de multas y sanciones por infracciones a los impuestos, derechos, aprovechamientos y accesorios de carácter federal; ordenar y practicar la retención, persecución, embargo y secuestro de las mercancías de comercio exterior o sus medios de transporte, y notificar el inicio del Procedimiento administrativo de ejecución y Audiencia en materia aduanera, así como tramitar y resolver dicho procedimiento.

DIRECCION GENERAL TECNICA DE INGRESOS

Esta Dirección tiene como función formular la política y los programas de normas de aplicación, otorgamiento de estímulos, franquicias y exenciones, devoluciones, compensaciones, así como autorizar los regímenes temporales en: transformación, elaboración, reparación y depósito industrial y de despacho de las mercancías de importación en el domicilio del despacho y en las plantas de montaje o depósito industrial, adscribiendo al personal aduanero necesario. A su vez propone el criterio para la aplicación de la legislación que regula

v grava la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de mercancías. (38)

DIRECCION GENERAL DE ADUANAS

Le corresponde proponer los sistemas, métodos y procedimientos a que deban sujetarse las aduanas, participar en los procesos de comprobación de las obligaciones respectivas, así como en la de determinación de contribuciones, proponer las reglas generales y emitir criterios arancelarios para la correcta aplicación e interpretación de las tarifas de los impuestos generales de importación y exportación, ordenar la inspección y vigilancia permanente en el manejo, transporte y tenencia de mercancías en los lugares y las zonas legalmente señalados para ello, requerir a los contribuyentes solidarios responsables para que exhiban en su caso la contabilidad, declaraciones, pedimentos y avisos, cuando sea necesario para el correcto ejercicio de sus atribuciones, practicar la retención, persecución, embargo o secuestro de las mercancías de comercio exterior; tramitar y resolver el procedimiento de administración de investigación y audiencia. (39)

(38) Código Fiscal de la Federación editorial Porrúa México -- D.F. 1991. p. 293 - 383.

(39) Ovilla op cit. p. 307 - 308.

Determinar los impuestos al comercio exterior, derechos por servicios aduaneros, aprovechamientos en materia de importación y exportación a cargo de los contribuyentes o responsables solidarios, así como determinar otras contribuciones que se causen por la entrada al territorio nacional o la salida del mismo, de mercancías y medios de transporte; recaudar las contribuciones, derechos y aprovechamientos, observando los sistemas, métodos y procedimientos que marca la tesorería de la Federación.

DIRECCION DE PLANEACION ADUANERA

Propone programas de actividades de modernización aduanera, políticas para el fomento a las industrias de exportación, así como el establecimiento o supresión de aduanas.

- DIRECCION DE POLICIA FISCAL

Le corresponden los programas de vigilancia y prevención de ilícitos aduaneros, así como practicar la verificación de las mercancías de comercio exterior en su manejo, transporte y tenencia.

- DIRECCION DE REGULACION DEL DESPACHO ADUANERO

Le compete los programas de actividades en lo relativo

al despacho aduanero, dictamen pericial, determinación del impuesto al comercio exterior, derechos por servicios aduaneros y aprovechamientos en materia de importación y exportación a la vez que propone los criterios arancelarios para la correcta aplicación e interpretación de las tarifas de los impuestos mencionados. Depura y cancela los créditos fiscales.

- DIRECCION DE PROCEDIMIENTOS LEGALES

Le corresponde proponer los sistemas, métodos y procedimientos a que deben sujetarse las aduanas y la policía fiscal; tramita y resuelve el procedimiento administrativo de investigación y audiencia y a la vez impone sanciones por infracciones administrativas. Al resolver el procedimiento mencionado, lleva el control de los adeudos y las garantías otorgadas.

- DIRECCION DE LABORATORIO CENTRAL

Procede a la valuación de toda clase de bienes, a solicitud de autoridades competentes cuando ello sea necesario para efectos fiscales.- Además, determina mediante el análisis de carácter científico, las características naturaleza y funciones de las mercancías sujetas a impuestos de importación o exportación.

- DIRECCION DE INFORMATICA, CONTABILIDAD Y GLOSA

Es la encargada de proponer programas de actividades en materia de información y estadística de comercio exterior, informática general, contabilidad del ingreso, movimientos de fondos y glosa de la recaudación de la Dirección General de Aduanas. (40) (41)

- DIRECCION GENERAL DE PROGRAMACION, ORGANIZACION Y PRESUPUESTO

A ésta le corresponde formular los sistemas, métodos y procedimientos para el ejercicio y control del presupuesto de las Secretaría.

DIRECCION GENERAL DE PERSONAL

Le corresponde proponer las políticas y los programas de actividades de planeación, coordinación y evaluación relacionados con la administración del personal, así como imponer y revocar las sanciones por incumplimiento a las obligaciones laborales del personal y proponer su cese cuando proceda.

(40) Ovillo ob. cit., p. 310 - 319.

(41) Carvajal ob. cit., p. 128.

DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS Y DE RECURSOS MATERIALES

Le corresponde proporcionar los servicios de conservación y mantenimiento tales como: Intendencia, seguridad, transporte, correspondencia y archivo. De esta forma lleva el registro contable y el control de los vehículos y mercancías del comercio exterior abandonadas y secuestradas en recintos fiscales, así como aquellas que han pasado a propiedad del fisco.

DIRECCION GENERAL DE ESTAMPILLAS Y VALORES

A ésta le corresponde imprimir las formas no valoradas, así como las publicaciones de la secretaría.

Con esta dirección hemos señalado todas las atribuciones que le pertenecen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en relación con la actividad aduanera pasando ahora al siguiente aspecto. (42)

III.1.4. Código Aduanero

Este señala para el Ejecutivo federal en materia aduanera específicamente lo siguiente:

(42) Código Fiscal op. cit., p. 383 - 416.

1.- Establecer o suprimir aduanas fronterizas interiores o marítimas, así como sus secciones aduaneras. Señalar su ubicación, circunscripción y funciones.

2.- Suspender los servicios de las oficinas aduaneras por el tiempo que juzgue conveniente cuando así lo exija el interés de la Nación.

3.- Autorizar que el despacho de las mercancías por las aduanas fronterizas nacionales pueda hacerse conjuntamente con las autoridades aduanales de otros países vecinos.

4.- Establecer o suprimir zonas libres, desarrollos portuarios y señalar sus límites. (43)

- El Código Aduanero señala también atribuciones específicas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de entre las cuales señalamos las siguientes:

Le corresponde a dicha Secretaría: Comprobar que la importación y exportación de mercancías, se realice conforme lo establecido en la ley, verificar que las mercancías por cuyo uso fue otorgado un estímulo fiscal, franquicia, exención o reducción de impuestos, estén destinadas con el

(43) Carvajal op. cit., p. 125.

propósito que se otorgó, se encuentre en los lugares señalados para el efecto y las usen las personas para quienes fue concedido en el caso de que el beneficio haya sido otorgado en razón de dichos requisitos retener las mercancías de importación o exportación en los recintos fiscales o fiscalizados hasta que se obtengan los permisos de autoridad competente.

Embargar, fuera de los lugares de permanente vigilancia, las mercancías de procedencia extranjera, descubiertas mediante la verificación en transporte, así como los vehículos que las conduzcan.

Establecer la característica, naturaleza y función arancelaria, origen y valor normal y comercial de las mercancías de importación y exportación, comprobar la comisión de infracciones e imponer las sanciones que correspondan, aplicar el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos los impuestos y derechos causados en el comercio exterior, determinar el destino de las mercancías que hoyan pasado a propiedad del fisco federal. Esta determinación se hará bajo la finalidad de propiciar un incremento en los ingresos públicos de evitar perjuicios a la economía nacional o a sectores productivos del país o incrementar los activos de la federación, entidades federativas o municipios.- En ejercicio de esta facultad podrá:

a) Asignarlas a las dependencias, poderes o entidades del gobierno federal.

b) Donarlas a las entidades federativas o municipios, cuando su naturaleza corresponda a los fines y las necesidades de su servicio.

c) Conceder su uso o disposición, o donarlas a entidades morales no lucrativas mexicanas, cuyo objeto de realización sea de fines sociales, culturales, científicos o docentes.

d) Enajenarlas. (44)

A demás nuestro Código hace referencia en especial en lo que se refiere a las sanciones e infracciones que se conocen en nuestra materia. Un aspecto importante lo es el Procedimiento Administrativo de Ejecución y Audiencia ya que es el recurso con que cuentan todas aquellas personas que intervienen en transacciones aduaneras. En caso de controversia contra algun acto de autoridad el Código determina que el desahogo del procedimiento se lleve a cabo siempre bajo la estricta observancia de las disposiciones que emanan del mismo; por esto, el procedimiento de manera más completa se comentará en el inciso siguiente.

(44) Carvajal op. cit. p. 126.

En el Capítulo número I en el inciso I.1. se comentó que la operatividad de las aduanas se reduce a tres mecanismos que son:

- 1.- Entrada, salida, control y conducción de mercancías.
- 2.- Depósito ante la aduana.
- 3.- Despacho de mercancías.

Nuestra legislación aduanera las regula en Título especial y los cuales serán comentados a continuación.

La ley aduanera regula la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, así como el despacho aduanero y los hechos o actos que se deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías.- la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de mercancías deben realizarse por lugar autorizado, quienes efectuen su transporte por cualquier medio, están obligados a presentarla ante la autoridad aduanera junto con la documentación exigible.- los conductores de medios de transporte estan obligados a:

- Recibir la visita de inspección que las autoridades

aduanaeras realicen.

- Aplicar las medidas de seguridad que la autoridad aduanera señale para prevenir y asegurar los vehículos.

- Exhibir los documentos que amparen los vehículos y las mercancías que conduzcan.

- Presentar, las mercancías así como los demás documentos, que las amparen utilizando las formas aprobadas por la Secretaría de Hacienda.

Las mercancías quedarán en depósito ante la aduana, en los recintos fiscales destinados para este objeto o en aquellos otros destinados a otro fin, con el propósito de destinarlas a un régimen aduanero.

Quienes importan o exportan mercancías están obligados a presentar ante la aduana un pedimento en la forma oficial aprobada por la Secretaría de Hacienda, que contendrá los datos referentes al régimen aduanero al que se pretendan destinar, los necesarios para la determinación y el pago de impuestos al comercio exterior, así como los que se establezcan a dicho pedimento. Se deberá acompañar:

- EN IMPORTACION

- a) La factura comercial
- b) El conocimiento de embarque en tráfico marítimo.
- c) los documentos que comprueben el cumplimiento de las obligaciones en materia de restricción y de requisitos especiales.
- d) La comprobación del origen y de la procedencia de las mercancías.

- EN EXPORTACION

- a) La factura.
- b) Los documentos que comprueben el cumplimiento de las obligaciones en materia de restricciones y de requisitos especiales.

Presentado el pedimento, la autoridad aduanera procederá en presencia del solicitante a efectuar el reconocimiento aduanero en el recinto fiscal; posteriormente la autoridad aduanera entregará las mercancías a los interesados previa la comprobación del cumplimiento de las obligaciones a que

se encuentren sujetas y al pago de los créditos fiscales causados.

De esta forma se da la operatividad de las aduanas, vista desde el Código Aduanero a continuación pasaremos a mencionar el complemento de esta ley. (45)

III.1.5. Reglamento de la Ley aduanera en su considerando consigna

"Es necesario reglamentar la manera como los contribuyentes y demás obligados podrán emplear los diversos medios y vías de conducción de mercancías, así como para el adecuado ejercicio de las facultades de la autoridad aduanera relativas a la entrada, salida y maniobras de las propias mercancías y de los vehículos de transporte.- Este reglamento habrá de señalar los requisitos para las autorizaciones para el despacho mediante verificación física y para el tránsito y tramitación en aduana distinta de entrada, la regulación de los diversos regímenes temporales y de los mecanismos para el fomento de las industrias de exportación y finalmente para regular los desarrollos portuarios que están instalados en el país". (46)

(45) Código Aduanero: Ley Aduanera Editorial Porrúa México -- D.F. 1990.

(46) Aduanero op. cit., p. 95 - 96.

De esta forma el considerando nos da el panorama de los objetivos del reglamento y sólo me permito hacer hincapié en el aspecto referido al Procedimiento Administrativo de Investigación y Audiencia el cual se encuentra previsto en los artículos 170, 171, 173 de los cuales señalaré lo más relevante:

El Procedimiento Administrativo de Investigación y Audiencia se iniciará notificando al particular, mediante acta, las mercancías a que se refiere así como la autoridad ante la cual deberá presentar su escrito.

La autoridad aduanera practicará la clasificación arancelaria, se cerciorará del valor, origen y procedencia, precisará las prohibiciones y restricciones, todo lo cual dará a conocer al particular, llevando a cabo las diligencias necesarias, dentro del plazo de 10 días posteriores a la notificación y el particular podrá exponer por escrito, lo que a su derecho convenga respecto a los hechos u omisiones a que la autoridad se refirió en la notificación respectiva. En dicho escrito ofrecerá las pruebas pertinentes vinculadas con los mismos.- las pruebas deberán desahogarse dentro de los 30 días siguientes al ofrecimiento más las autoridades aduaneras podrán prorrogar ese plazo hasta por tres meses y decretar diligencias para el mejor esclarecimiento de los hechos.

Dentro de los 15 días siguientes al desahogo de la última prueba o al vencimiento del plazo para ofrecerlas, si no se hubieran aportado, las autoridades aduaneras dictarán una resolución en la que determinarán:

I.- las contribuciones a cargo del particular, las multas que impongan por las infracciones cometidas así como los recargos.

II.- Si las mercancías están o no sujetas a restricciones o requisitos especiales precisándolos en su caso.

III.- Cuando proceda, declarará que las mercancías han pasado al fisco federal.

Si las autoridades aduaneras no emiten solución dentro del plazo señalado, o si la resolución que se dicte no determina obligaciones incumplidas, ni créditos fiscales a cargo del particular, el embargo o secuestro practicado quedará sin efecto.- El propietario o tenedor de las mercancías secuestradas podrá solicitar que le sean entregadas, junto con sus medios de transporte desde el día siguiente en que ocurren los casos mencionados.

Si la resolución que se dicte determina créditos fiscales el embargo o secuestro se convertirá en definitivo

y las mercancías con sus medios de transporte podrán ser rematados en el procedimiento administrativo de ejecución para hacerlos efectivos, salvo que conforme a la ley hubieran pasado a propiedad del fisco federal.

Así se lleva a cabo el procedimiento y con ello se da cumplimiento a nuestra Carta Magna que en su artículo 14 nos señala la garantía de defensa.

De una manera muy somera, hemos señalado las bases jurídicas de la actividad aduanera recorriendo los ordenamientos generales, que de alguna forma tienen ingerencia en la actividad aduanera. (47) (48)

III.2. LA ACTIVIDAD ADUANERA DEL AGENTE ADUANAL

Toca el turno al agente aduanal, para conocer cómo los ordenamientos jurídicos lo consideran para los efectos del desarrollo de este inciso, retomaremos la escala jurídica para observar e intentar obtener las bases de la actividad que desarrolla el Agente Aduanal. Es por ello que señalaremos nuevamente la escala a utilizar:

(47) ESPINOZA op. cit., p. 132 - 139.

(48) Aduanero op cit., p. 74, 177 - 179.

III.2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III.2.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

III.2.3. Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

III.2.4. Ley Aduanera.

III.2.5. Reglamento de la Ley Aduanera.

Bien entonces comencemos por:

III.2.1. La Constitución.

Como norma fundamental de todo ordenamiento jurídico debe establecer las normas los principios y las bases de todas y cada una de las actividades que se vayan a realizar en un Estado ya sea de manera directa, o de manera indirecta.

En lo que a nuestro tema se refiere, lo marca directamente en sus artículos: 1, 2, 5, 9, 14, 16, 25, 28, 30, 32, 34, 73 Fracción VII, XI, XXIX - 1 - 4, (XIX/E, artículo 123 Fracción VII, X, XIII. Una vez señalados los artículos impor-

tantes, para nuestro estudio pasaremos a mencionar lo más relevante de cada uno de ellos, así encontramos que:

"En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga la constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y en las condiciones que ella misma establece; por lo tanto, toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil.

Esto trae como consecuencia que a ninguna persona podrá impedírsele que se dedique a profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. La ley determinará en cada estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento salvo el trabajo impuesto como pena judicial, así mismo no se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente, con cualquier objeto lícito.

El agente aduanal al igual que todos los demás ciudadanos mexicanos no podrán ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos,

en el que se cumplan las formas esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. A su vez, nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

El agente aduanal, de la misma forma que los demás ciudadanos del país, coopera al desarrollo económico nacional al cual concurre como parte del sector privado. La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá de las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional.- En los Estados Unidos Mexicanos, quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes.- La ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia todo acuerdo, procedimiento o combinación de los empresarios de servicios, cualesquiera acción que hagan para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí o todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas. Así mismo, las leyes fijarán las bases para que se señalen los precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional.

El Estado podrá en casos de interés general, conseqüinar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de los bienes de dominio de la federación, a su vez, las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios.

Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igual para toda clase de empleos en que no sea indispensable la calidad de Ciudadano mexicano por nacimiento. Será necesaria dicha calidad para desempeñar el cargo, así como todas las funciones de Agente Aduanal en la República. En torno a esta calidad necesaria para poder ser considerado como aspirante a Agente Aduanal, la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización:

I.- Son mexicanos por nacimiento:

- Los que nazcan en territorio de la Republica, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

- los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos, de padre o de madre mexicana.

- Los que nazcan a bordo de aeronaves o embarcaciones mexicanas sean de guerra o mercantes.

II.- Son mexicanos por naturalización:

- Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la carta de naturalización.

- La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con mexicanos y tengan su domicilio, en territorio nacional.

De tal forma que se consideran ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos reúnan los siguientes requisitos:

I.- Haber cumplido 18 años.

II- Tener un modo honesto de vivir.

El agente aduanal en lo que respecta a su trabajo se rige por el criterio de que a trabajo igual, debe corresponder salario igual, sin distinción de sexo. El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo en mercancías ni con vales, fichas o cualquier otra signo representativo con que se pretenda sustituirla la moneda.

El congreso de la Unión tiene facultad:

Para definir los delitos y las faltas contra la Federación, y fijar los castigos que por ellos deban imponerse, también podrá establecer contribuciones sobre el comercio exterior, sobre los servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; expedir leyes, para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios".

Como podemos observar el agente aduanal se encarga o tipifica, muy adecuadamente con los señalamientos mencionados.- Ahora pasaremos al número dos de nuestra escala para seguir obteniendo las bases jurídicas de la Institución del Agente Aduanal. (49) (50) (51)

III.2.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Nos indica las atribuciones que a cada Secretaría

-
- (49) Constitución op. cit., n. 5, 142.
 - (50) Servando J. Garza "Las Garantías Constitucionales en el - Derecho Tributario Mexicano". Editorial TGSA México 1949- n. 13 - 15. 38. 100 - 105.
 - (51) Delgadillo Ibidem p. 77.

de Estado le corresponde con relación a los agentes aduanales. Así en sus artículos: 1, 2, 3, 4, 10, 29, 34, 36, 39, 40, 43, 42 se encuentran los aspectos correspondientes que ahora mencionaremos:

- La presente ley establece las bases de organización de las Administración Pública Federal, estableciendo que las dependencias Centralizadas son:

I.- Secretarías de Estado

II.- Departamentos administrativos.

A su vez las entidades de la administración Pública Paraestatal son:

II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas.

III.- Fideicomisos.

Se considera al procurador General de la República como el consejero legal del Gobierno Federal, así mismo, las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos tendrán igual rango y entre ellos no habrá preminencia alguna.

- SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL

Interviene en la importación y exportación de toda clase de armas de fuego, explosivos y material estratégico requiriendo en ocasiones de los servicios del agente aduanal.

- SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL

Estudia y determina las restricciones para los artículos de importación y exportación, además de cooperar en la fijación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos al comercio exterior, lo cual trae como consecuencia que el agente aduanal esté en contacto permanente con esta secretaría.

- SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

Fija las normas técnicas del funcionamiento y operación de los servicios públicos de comunicaciones y transportes y las tarifas para el cobro de todas las maniobras esos servicios son: Portuarios, de caminos y puentes y aeropuertos federales sin los cuales el agente aduanal no podría desarrollar su labor.

- SECRETARIA DE SALUD

Se encarga de realizar el control higiénico e inspección de alimentos y bebidas, la preparación para la importación o exportación de productos biológicos así como la preparación para la importación o exportación y suministro de drogas y productos medicinales, siendo necesarios los servicios de un profesional en estas materias y por lo tanto requiere de la contratación de un Agente Aduanal.

- SECRETARIA DE PESCA

Le corresponde llevar a cabo las importaciones y las exportaciones de la flora y la fauna marina, siendo este el campo de trabajo del Agente Aduanal.

- SECRETARIA DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

Vigila la aplicación y observancia de las disposiciones contenidas en el artículo 123. Siendo el agente aduanal un patrón para con sus empleados y un trabajador con respecto de sus clientes, siempre debe buscar mantenerse dentro de los lineamientos que marca esta secretaría.

- SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

A fin de comprobar que los contribuyentes o responsables solidarios han cumplido con las disposiciones, y en su caso determinar las contribuciones omitidas estará facultada para requerir a los contribuyentes o responsables solidarios a que exhiban en su domicilio los documentos, contabilidad u otros documentos que se le requieran, practicar visitas a los contribuyentes y revisar sus bienes, mercancía o contabilidad, ordenar se practiquen avaluos y la verificación física de toda clase de bienes.

Así, hemos visto cómo para la ley orgánica de la administración, los agentes aduanales auxilian a la misma para que ésta pueda desarrollar satisfactorinamente sus objetivos, y a la vez se presenta la característica esencial de la Institución del Agente Aduanal el cual actúa como un trabajador del gobierno, sin ser empleado suyo, esto se da a través de la Confederación de Agentes Aduanales las cuales negocian con el Estado la prestación de dichos servicios. (52)

(52) ORGANICA Op. cit. p. 7 - 58

III.2.3. Reglamento interior de la Secretaría de Hacienda v Crédito Público

En éste se encuentra ubicada la Dirección General de Aduanas, la cual rige los destinos del agente aduanal en los artículos: 80, Fracciones IX, XI, XV, XVII, XIX, 81 Fracción VI, 83 Fracción IV, 84 Fracciones III, IV; 85 Fracciones I, IV, V, 87 Fracción III, en donde encuentra previsto todo lo concerniente al agente aduanal. A continuación mencionaremos lo mas relevante de cada artículo:

"Una de las atribuciones de la Dirección General de Aduanas es la de proponer para aprobación superior, las solicitudes de agente aduanal, es decir de expedición y cancelación de patentes, así como suspensiones provisionales cuando procedan, llevar el registro de los agentes aduanales, comprobar el cumplimiento de sus obligaciones y resolver todos los asuntos concernientes a los agentes aduanales. También le corresponde autorizar que el despacho de las importaciones se efectúe mediante la verificación física de los bultos que las contenga.

Si se reúnen los requisitos establecidos, ordena la inspección y vigilancia permanente en el manejo, transporte y tenencia de las mercancías en los lugares y las zonas señaladas para ello, en su caso, práctica la retención, persecución,

embargo o secuestro de las mercancías de comercio exterior.

La Dirección General de Aduanas, necesariamente y para el mejor despacho de sus asuntos, delega responsabilidades en algunos departamentos o direcciones por lo que se señalan cuales son estos y qué atribución le corresponde con relación al Agente Aduanal:

- DIRECCION DE PLANEACION ADUANERA

Le corresponde proponer el establecimiento o supresión de aduanas, lo cual afecta directamente al agente aduanal, pues si se suprime la aduana de su adscripción, tendrá que desplazarse hacia donde le sea asignada su nueva adscripción.

- DIRECCION DE POLICIA FISCAL

Le corresponde requerir a los contribuyentes o responsables solidarios, para que exhiban las declaraciones de pedimentos, y para que proporcionen datos e informes, así como proceder a la revisión para cerciorarse del cumplimiento de las obligaciones fiscales. Como sabemos es causa de cancelación de la patente aduanal el no llevar al corriente sus archivos, por ello esta dirección es de mucho riesgo para el agente aduanal.

- DIRECCION DE REGULACION DE DESPACHO ADUANERO

Le corresponde otorgar la autorización para que los particulares puedan almacenar mercancías en los recintos fiscales, a su vez, habilitar los lugares de horas entradas, salidas, maniobras y almacenamiento de mercancías sin lo cual el agente aduanal no puede llevar a cabo el reconocimiento de las mercancías que le sean encargadas.

- DIRECCION DE PROCEDIMIENTOS LEGALES

A éste departamento le corresponde proponer actividades en lo relativo a los agentes aduanales, es decir: Tramitar solicitudes de patente de Agente Aduanal, tomar los acuerdos relativos a la expedición y cancelación de patentes así como a la suspensión provisional cuando proceda. Debe llevar el registro de agentes aduanales y resolver los procedimientos de Investigación y Audiencia que estos promuevan. Este departamento es la esencia de donde surge la Institución del Agente Aduanal para el resto de la administración Pública Federal ya que aquí se resuelven los trámites más importantes en la vida del agente aduanal como lo son: El otorgamiento de la patente, suspensión provisional de la misma y cuando proceda cancelación de la Patente.

- DIRECCION DE LABORATORIO CENTRAL

Le corresponde proporcionar servicios, asistencia técnica en materia de muestreo, de análisis y de ingeniería a los particulares mediante el pago de los derechos correspondientes, este servicio es de gran ayuda para el Agente Aduanal ya que en ocasiones las clasificaciones arancelarias son muy complicadas y complejas. (53)

III.2.4. Ley Aduanera

Este ordenamiento es el encargado específicamente, de regular todo lo concerniente a la Institución del Agente Aduanal o incluso le dedica el Título Noveno de la ley, Capítulo Unico.

Por ser objeto del desarrollo de esta tesis, no abundaremos en los señalamientos que se registren por ser cuestiones de otros capítulos, más sin embargo los señalo aquí, para efectos de establecer la naturaleza jurídica del Agente Aduanal.

Como ya he mencionado, el Título Noveno Capítulo Unico de la ley se refiere al agente aduanal de la siguiente manera:

(53) Fiscal op. cit., p. 383, 387 - 393.

"A la Secretaría de Hacienda se le confieren las siguientes facultades: Requerir de los contribuyentes, responsables solidarios los documentos o informes sobre la mercancía de importación y exportación y en su caso sobre el uso que le haya dado a las mismas. Cerciorarse de que en las importaciones que realicen los contribuyentes inscritos en el Registro Nacional de Importadores y Exportadores, se cumplan los requisitos establecidos para su despacho, practicar el reconocimiento aduanero de las mercancías de importación y exportación en los registros fiscales o a petición del contribuyente en su domicilio o en las bodegas, instalaciones o establecimientos que señale cuando se satisfagan los requisitos establecidos; le corresponde expedir la tarifa a que se sujetará el cobro, de los agentes aduanales, a su vez deberá otorgar, suspender y cancelar, las patentes de los agentes aduanales".- Ahora señalaremos las disposiciones contenidas en todo el ordenamiento con relación a los agentes aduanales:

Artículo 26 Fracción II, 36 a, b, c, 41, 136, I, II, III, 138-VIII, 139 VI estos son las disposiciones que a mi juicio son las más importantes y fundamentan, la actuación del agente aduanal, a continuación las mencionaré; "Agente aduanal es la persona física, autorizada por la Secretaría de Hacienda, mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de mercancías, en los diferentes regímenes aduaneros establecidos en la ley, la legitimación para toda

clase de trámites y gestiones relacionadas con el despacho de mercancías ante las autoridades aduaneras. Se reconoce:

- Al destinatario en importación y al remitente en exportación, los que deberán contar con la conformidad del consignatario del medio de transporte, asentada en el embarque correspondiente.

- A los agentes aduanales que actúen con dicho carácter, consignatarios o mandatarios.

Están obligados al pago de los impuestos al comercio exterior las personas físicas o morales que introduzcan mercancías al territorio nacional o las extraigan del mismo.- Se presume que la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de las mercancías se realiza por:

- a) El propietario o tenedor de las mercancías.
- b) El remitente en importación o el destinatario en exportación.
- c) El mandante por los actos que haya autorizado.

Son responsables solidarios del pago de los impuestos al comercio exterior y de las demás contribuciones que se

causen con motivo de la introducción de las mercancías al territorio nacional o de su extracción del mismo:

- Los mandatarios, por los actos que personalmente realicen conforme al mandato.

- Los agentes aduanales, por los que se originen con motivo de las importaciones y exportaciones en cuyo despacho aduanero intervengan personalmente o por conducto de sus empleados autorizados.

La responsabilidad solidaria, comprenderá los accesorios con excepción de las multas.

Conoce las infracciones relacionadas con la obligación de presentar documentación quienes:

- Omitan presentar o lo hagan en forma extemporanea los documentos que amparen las mercancías que importen o exporten.

- Omitan presentar los documentos requeridos por la autoridad aduanera en el plazo requerido.

- Presenten documentos con datos inexactos o falsos.

Los agentes aduanales que incurran en cualquiera de los anteriores supuestos y quienes se ostenten como tales sin la patente respectiva. La sanción que se aplicará por la infracción anterior será: Multa por monto de hasta 10 salarios mínimos o de dos tantos del monto de los créditos fiscales omitidos por causa de la infracción.

De esta forma hemos señalado los aspectos más relevantes que se contemplan en relación con la Institución del Agente Aduanal fuera del título especial que nuestra ley le concede. (54) (55)

III.2.5. Reglamento de la Ley Aduanera

Este señala algunos detalles importantes tales como:

"Se reconoce legitimación para actuar en el despacho a los agentes aduanales que actúen como consignatarios, o mandatarios. La consignación reconocida por la autoridad aduanera será la única válida hasta la terminación del despacho salvo renuncia del consignatario de las mercancías, efectuada antes de la presentación del pedimento.- Para sujetar las

(54) Aduanera op. cit., p. 20, 24, 27, 82, 83, 84 - 92.

(55) Ovilla op. cit., p. 160 - 169.

mercancías a algún régimen aduanero, los agentes aduanales por cada registro de despacho formarán un apéndice constituido por todos los documentos relativos al mismo. El despacho aduanero podrá ser personalmente efectuado es decir tramitado y atendido por el destinatario o remitente mediante apoderado o utilizando los servicios de algún agente aduanal, éste podrá autorizar empleados de su agencia, para que lo represente en los trámites del despacho, esta autorización deberá ratificarse ante la aduana de su adscripción.

Las escrituras constitutivas de las sociedades y asociaciones que los agentes aduanales formen para la explotación de sus patentes, deberán ser aprobadas por la autoridad aduanera para que puedan surtir efectos". (56)

III.3. LA PATENTE ADUANAL

La definición etimológica de la palabra "PATENTE", proviene del latín "PATENS" "ENTIS" p.a. de "PATERE", que significa estar cubierto, adjetivo de manifiesto, visible, figura clara, perceptible, título o despacho para el goce de un empleo o privilegio. Por extensión, cualquier testimonio que acredite una calidad o mérito. Documento por el que se acredita haber

(56) Ibidem, p. 91.

pagado lo que la ley exige, para el ejercicio de una profesión o industria. (57)

Para ejercer como agente aduanal, será necesaria una patente, artículo 143. He aquí el respaldo oficial a través de patente expedida por autoridad, indicada, para que pueda ejercer libremente en los términos enunciados. La denominación que en este caso se está dando a este es: permiso, conceción, licencia o autorización.

Pero en sí misma, la patente de un agente aduanal es el documento expedido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que acredita a determinada persona haber cubierto los requisitos que la ley le exige para el ejercicio de una profesión o industria, señalada por el mismo Código Aduanero, para poder hacer gestiones ante una aduana. (58)

No obstante de pertenecer por su naturaleza al ámbito de las actividades particulares, amparadas por el derecho fundamental del libre trabajo, reclama cierta intervención estatal, tanto en su regulación y supervisión a través de la expedición de una patente o título, que garantice determinados requisitos de conocimiento y práctica sobre la materia

(57) OMERA Op. Cit. p.

(58) Fernández Op. Cit. p. 89.

aduanal, como su fiscalización por el interés económico del erario federal, que también está en juego.

Debido a la importancia que la patente tiene en las actividades comerciales, de nuestro país, considero necesario abundar sobre su naturaleza jurídica. De esta manera nos encontramos:

Que nuestra Constitución Política, dentro de las garantías individuales, en sus primeros 29 artículos señala de manera específica garantías de libertad. Así encontramos la Libertad de Trabajo, contenida en el artículo 5 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, en los cuales el espíritu del legislador concibió a la Libertad de Trabajo:

"Como la facultad que tiene el individuo, de elegir la ocupación que más le convenga para conseguir sus fines vitales, es el conducto indispensable, sine qua non, para el logro de su felicidad o bienestar".

Así el artículo 5 consagra la libertad de trabajo en los siguientes términos:

"A ninguna persona podrá impedírsele que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode siendo lícitos".

De la consideración anterior se desprende lo siguiente:

1.- La libertad de Trabajo es sinónimo de Libertad de Ocupación, pero tiene una limitación en cuanto a su objetivo: Se requiere que la actividad sea lícita entendiendo, por lícitud una circunstancia que implica contravención a las normas de buenas costumbres o a las normas de orden público.

2.- La Libertad, de Trabajo se hace extensiva a todo gobernado, a todo habitante de la República, independientemente de su condición particular (raza, edad, sexo, nacionalidad) así como a todo sujeto que tenga dicha calidad.

Conforme a la consideración distintiva, entre la prohibición absoluta de una actividad y la sujeción de su ejercicio a ciertas condiciones, se concluye que los reglamentos gubernativos al consignarlas, no implican la vulneración de la libertad de trabajo, ni por ende, se oponen al artículo 5 Constitucional ya que satisfechas tales condiciones, la actividad respectiva puede desempeñarse. Los requisitos a los que está sometida una determinada conducta del gobernado, se justifica plenamente en el caso de que a esta conducta se vinculen los intereses del público.

Una limitación Constitucional a la libertad de trabajo es la contenida en el segundo párrafo del artículo 5 que el efecto señala:

"La ley determinará en cada estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo".

La limitación que involucra esta disposición constitucional, se traduce en la prohibición impuesta a aquellos individuos que no tengan el título correspondiente para ejercer las profesiones que este requisito exige. Por ende, de acuerdo a esta limitación constitucional a la libertad de trabajo, toda persona que desee dedicarse a una actividad para cuyo desempeño se requiere título correspondiente, debe obtener éste de la autoridad u organismos designados por la ley como competentes para obtenerlo, de acuerdo con la disposición legal que comentamos y tal como lo ha asentado la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.- Es a la soberanía de las diferentes Entidades Federativas, a las que corresponde por conducto del Poder legislativo local, señalar legalmente las profesiones que para su ejercicio requieren título. Este señalamiento debe obedecer al criterio de mayor o menor dificultad que el ejercicio de una profesión represente, así como el mínimo de preparación cultural que se le exija al profesio-

nal determinado, como la manda el propio precepto constitucional.- las condiciones para obtener el título o autorización correspondiente, así como la autoridad u entidad competente para su expedición, en la inteligencia de que tal título o autorización, son respetables y válidos en todos los estados de la República según lo preceptúan el artículo 121 Fracción V Constitucional. (59)

La Constitución Política de nuestro país también prevé, seguridades constitucionales a la libertad de trabajo Comprendiendo el estudio de todas aquéllas prevenciones que establece la constitución para tutelar bien al trabajo en sí mismo considerado, esto es, como prestación o desarrollo de energías humanas con determinada finalidad, o bien el producto de estas que generalmente se traducen en un salario o sueldo:

1.- La contenida en el artículo 5 en los siguientes términos:

"Nadie puede ser privado del producto de su trabajo sino por resolución judicial", establece que el producto del trabajo no puede ser objeto de privación, de acuerdo con lo cual ninguna autoridad estatal debe despejar a ningún individuo de la retribución que le corresponde, como contraprestación

(59) Ignacio Burgoa "Las Garantías Constitucionales", Editorial Porrúa XVIII Edición 1985, p. 25 - 38.

de sus servicios. Se consagra solo una excepción, el único acto privativo del producto del trabajo humano, será una resolución judicial.

2.- Otra garantía de seguridad para la libertad de trabajo es:

"Nadie podrá ser obligado a prestar servicios profesionales, sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento", es decir, se proscribire todo trabajo gratuito. Se debe percibir una justa remuneración lo cual significa; "Toda remuneración que este de acuerdo y en proporción de la naturaleza misma del servicio que se preste, así como en consonancia con las dificultades de su ejercicio.

3.- "Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin su pleno consentimiento", se prohíbe todo trabajo forzado con sus excepciones: Como pena por autoridad judicial, los servicios públicos de la armada, los jurados, cargos consejiles y elección popular.

4.- El Párrafo tercero del artículo 5 señala:

"El Estado no puede permitir que se lleve a efecto, ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la liber-

rad del hombre, ya sea por causa de trabajo, educación o voto religioso".- Aquí para proteger la libertad general, se restringe la libertad de contratación, esto se da en razón del menoscabo o la pérdida definitiva de la libertad humana o por la irrevocabilidad de la pérdida de su ejercicio. (60)

Ahora bien siguiendo con el marco legal de la patente aduanal nos encontramos con que, la coordinación y planeación que se da dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ordena, que la Dirección General de Aduanas, le corresponda conocer todo lo concerniente o relativo, a las patentes aduanales, con el objeto de expedirlas, suspenderlas cancelarlas, todo en aras de que el control interno de la Dirección General se cumpla adecuadamente.

Así, el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público nos señala en sus artículos 80 y 85 las disposiciones relativas a la patente aduanal; las cuales dicen:

- DIRECCION GENERAL DE ADUANAS.

Le compete a esta dirección, resolver solicitudes de patentes de agente aduanal, expedir y cancelar las patentes,

(60) Burgoa op. cit., p. 39 - 42.

suspenderlas cuando proceda, llevar el registro de los agentes aduanales y comprobar el cumplimiento de sus obligaciones.

- DIRECCION DE PROCEDIMIENTOS LEGALES

Esta facultada para proponer los programas de actividades relativos a los agentes aduanales, procedimiento administrativo de investigación y audiencia, tramitar solicitudes de patentes de agente aduanal, proponer los acuerdos de relativos al otorgamiento, suspensión o cancelación cuando proceda y llevar el registro de los agentes aduanales. (61)

En la legislación Aduanera nos encontramos en la Ley los artículos 116, 143, 144, 147, 148, 149 referentes a la patente aduanal, los cuales se comentarán en su momento.- En el Reglamento de la Ley señalamos los siguientes; 190, 191, 199, 200, 201 que nos sirven como marco legal de la Patente Aduanal. A continuación mencionaremos lo mas relevante de cada uno de ellos.

"A la Secretaría de Hacienda le corresponderá, además de las conferidas por el Código Fiscal de la Federación y por otras leyes las siguientes facultades:

(61) Fiscal op. cit., p. 383, 392.

De acuerdo con lo establecido por la ley aduanera en su artículo 116 establece:

- Otorgar, cancelar y suspender las patentes de los agentes aduaneros.

Para obtener la patente de agente aduanal se requiere según lo marca el artículo 143, de la ley aduanera los siguientes requisitos.

1.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos".

Este requisito es de orden constitucional, ya que en el segundo párrafo del artículo 32 de la Constitución, se establece: "Sería necesaria la calidad de mexicano por nacimiento, para desempeñar los cargos así como todas las funciones de agente aduanal en la República", a su vez el artículo 30 señala en su inciso a) quienes son considerados mexicanos por nacimiento al decir: Artículo 30 la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o naturalización en los siguientes casos:

a) Son mexicanos por nacimiento:

- Los que nazcan en el territorio de la República.

- Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos.

- Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

Solo las personas que reúnan cualquiera de los requisitos del inciso a) podrán aspirar a obtener una patente de agente aduanal, pero aquí también encaja la definición de conceptos tales como: "mexicano por nacimiento" y el de "ciudadano mexicano" y no se deben confundir.

Mexicano por nacimiento es toda persona que se encuentra dentro de la hipótesis del artículo 30 constitucional y esa calidad de mexicano es la que exige el artículo 32 para ser aspirante a una patente de agente aduanal.

En cambio la calidad de ciudadano mexicano que señala el artículo 34 de la Constitución, la adquiere "El varón, o la mujer que, teniendo la calidad de mexicanos reúnan además los siguientes requisitos.

- Haber cumplido más de 18 años.
- Tener un modo honesto de vivir.

Al establecer el Código Aduanero "En pleno ejercicio

de sus derechos", el aspirante a agente aduanal debe tener mínimo 18 años cumplidos que se derivan de la acepción anterior. (62)

2.- "No haber sido condenado por sentencia ejecutoria da por delito intencional o responsabilizado en resolución firme por alguna de las infracciones previstas en los artículos 127 y 130 de esta ley", ni haber sido cancelada su patente de agente aduanal".

a) 127 comete infracción de contrabando quien, introduzca o saque del país mercancías, sin la autorización correspondiente.

b) 130 las sanciones al delito de contrabando se aplicarán a quien adquiera, enajene, comercie o tenga en su poder por cualquier título mercancía extranjera.

3.- "Gozar de buena reputación personal". La honorabilidad permite al aspirante, la aportación de cualquier clase de documentos que estime conveniente para la comprobación de este requisito. Se puede señalar la necesidad de que esta comprobación sea hecha por parte de la autoridad, de la manera más clara y fehaciente con el objeto de seleccionar al futuro

(62) Manuel Ovilla Mandu'ano "Teoría del Derecho" Editada por UNAM/Fac. de Derecho en 1975 p. 23.

agente aduanal en quien se depositará tanto la confianza del fisco, como la de intereses particulares por ello es imprescindible que el aspirante sea de honorabilidad notoria, ya que será fiel guardián de los intereses de sus clientes y del estado.

4. "No ser funcionario público, militar en servicio activo, ni socio, representante, empleado o agente de alguna empresa de transporte, ni haber prestado sus servicios en la administración aduanera durante los dos años anteriores a la solicitud", su inclusión obedece a una intención de igualdad por parte del legislador, prohibiendo cualquier empleo en el poder público o en aduana alguna.

Tampoco podría cumplir su función siendo militar en servicio activo, puesto que la ordenanza militar como el Código Aduanero, establecen obligaciones para los que tienen esas calidades, militar y agente aduanal que son incompatibles.

El ser empleado, representante o agente de alguna empresa de transporte extranjera, afecta, en la mente del legislador, la igualdad en que deben estar colocados todos los agentes aduanales. Con esta restricción se trató de evitar que un agente aduanal en ejercicio quien tuviera relaciones de esa especie, actuara en una situación de preeminencia,

respecto de los demás, puesto que esa conexión podría ser utilizada para disfrutar de ventajas que no tendrían otros agentes aduanales. La idea es que todos los agentes actúen en un plano de absoluta igualdad y que nadie tenga ventajas o prerrogativas que alguno pudiera hacer valer por su condición excepcional. En resumen, el legislador intentó conservar la independencia e igualdad de los agentes aduanales, pues no podrían cumplir debidamente su cometido si desempeñaran algún cargo o empleo de los que se mencionan.

5.- "No tener parentesco por consanguinidad o afinidad con el jefe o subjefe de la aduana de adscripción de la patente".- Este requisito no fue aquilatado debidamente en sus consecuencias y efectos por el legislador que lo estableció. Se supone que el legislador tuvo la idea de prevenir o evitar con esta restricción, la realización de actos contrarios a la ley, o bien, aquellos que son perjudiciales a los intereses o funciones que tienen encomendados tanto el Jefe como el Subjefe de una aduana así como una gente aduanal determinado.

Del texto de la fracción no se desprende en que grado o línea, datos indispensables cuando se regulan relaciones entre parientes, el parentesco consanguíneo o por afinidad del agente aduanal con el Jefe o Subjefe de su adscripción, constituye un impedimento para la obtención o el disfrute

de la patente respectiva.

Tampoco se estableció que autoridad aunque se supone que debe ser la de la Secretaría de Hacienda para que defina o resuelva sobre el grado o parentesco lineal que amerite ser considerado como impedimento, ni mucho menos el criterio que debía observarse sobre el particular.

Estas omisiones que colocan al aspirante en una situación muy imprecisa, adquieren mayor relieve y constituyen un verdadero peligro, tratándose de los agentes aduanales que va disfrutan de la personalidad que les confiere la patente, tomando en cuenta que el código aduanero establece como causa de cancelación de la patente, el hecho de que cualquier agente aduanal deje de reunir cualquiera de los requisitos que fija el artículo 143, con esta restricción cualquier agente aduanal puede dejar de serlo en el momento mismo en que un pariente suyo, consanguíneo o por afinidad pero en grado y línea impreciso adquiera o le sea atribuida la Jefatura o Subjefatura de la aduana de su adscripción.

No se objetaría sino dejara abierta la posibilidad de cancelación de patente, por una imprecisión de grados y líneas consanguíneas o por afinidad.

6.- "Tener título profesional de las instituciones

del Estado, descentralizadas o de instituciones particulares que tengan reconocimiento de validez oficial de estudio de las siguientes ramas:

- Licenciado en Derecho.
- Licenciado en Economía.
- Licenciado en Administración de Empresas.
- Contador Público.
- Vista aduanal.

Será aceptada cualquier otra que certifique el eficaz ejercicio de la patente".- Toda profesión o actividad que fundamentalmente se ejercita con base o conocimiento de las normas jurídicas y para la aplicación de estas, requiere en quien la acoge no solo el conocimiento material de las leyes o sus artículos, sino una suficiente preparación y cultura que le permita analizarlas en sus aspectos específicos o generales, interpretarlas en su conjunto, relacionarlas con las fundamentales de la vida de la sociedad con aquellas que rigen actividades o situaciones afines.

Al agente aduanal que se encuentra colocado en ese medio debe portanto, exigirsele una amplia preparación jurídica en los términos apuntados, aunque circunscrita a su campo de acción. Además, tiene la obligación de declarar para el efecto de su clasificación y pago de impuesto, la verdadera

naturaleza o clase de infinidad de productos, artículos, mercancías que entran y salen del país. El agente duanal está obligado a tener cuando menos, conocimientos elementales en las técnicas o ciencias predominantes en el mundo actual.

7.- "Tener experiencia aduanera mayor de tres años".

La Experiencia que debe tener el solicitante, es indispensable, pues no hay que olvidar que de ella depende la debida, aplicación del Código Aduanero, y de las tarifas de importación y exportación. Para corroborarlos basta una simple hojeada a las tarifas para darse cuenta de la diversidad de productos, artículos y mercancías que entran y salen del país y de las diversas circunstancias que concurren para la localización de las fracciones aplicables en cada caso, para comprender cuan necesario es que la preparación de estos expertos sea lo más amplia posible.

8. "Exhibir constancia de inscripción en el Registro Federal del Contribuyentes", Como se ha mencionado, el agente aduanal es un auxiliar en el comercio exterior, pero para que su tarea pueda desarrollarse, debe cumplir con su inscripción en el Registro Federal pues su actividad involucra grandes cantidades de dinero las cuales no pueden, ni deben quedar, fuera del estricto control del Estado, ya que estas cantidades son uno de los principales fuentes de ingresos y de los cuales el mismo se vale, para poder satisfacer las necesidades socia-

les basandonos en el artículo 73 de nuestra Constitución que señala: El Congreso tiene facultad, para establecer contribuciones al comercio exterior; el artículo 30 dice: Son obligaciones de los mexicanos: contribuir para los gastos públicos, de manera proporcional y equitativa.

9. "Constituir un fondo de garantía para la prestación de los servicios de agente aduanal, mediante depósito de dinero en Nacional Financiera a favor de la Tesorería de la Federación, por una cantidad de trescientos millones de pesos. Dicho fondo se invertirá en valores gubernamentales una vez que se otorgue la patente y su monto, con sus rendimientos, garantizarán el correcto desempeño de su función. También se podrá cumplir con esta obligación mediante fianza otorgada por compañía autorizada. No se requerirá autorización para sustituir la garantía".

Una vez más el Estado valoriza no solo económicamente sino, como una actividad de primer orden la realizada por el agente aduanal, no solo para el Estado mismo, sino para toda la Sociedad, es por ello que la ley le exige, una garantía para asegurar su correcto desempeño y a la vez desarrollar un mecanismo de control sobre los agentes aduanales con motivo de cumplir con lo establecido por nuestra Carta Magna que en su artículo 25 señala:

"Al desarrollo económico nacional concurrirán, el sector público, el sector social y el sector privado; el sector público tendrá a su cargo, las áreas estratégicas, así mismo la ley alentará y protegerá la actividad que realicen los particulares y proveerá las condiciones para el desenvolvimiento del sector privado".

10. "Examen psicotécnico que practiquen las autoridades aduaneras", el legislador no hace otra cosa más que ratificar el interés del Estado porque a las personas a quienes se les vá a conferir la calidad de agente aduanal tenga la preparación técnica, psicológica y cultural que garantice la existencia misma de la institución, en términos de calidad moral para llevar adecuadamente sus asuntos y calidad intelectual con el firme propósito, de poder solucionar cualquier problema aduanero, conformado de esta forma un profesionalista cubiertos los requisitos la Secretaría de Hacienda otorgará la patente al interesado en un plazo no mayor de cuatro meses.

Una de las características de la patente, se encuentra señalada en el Código Aduanero, en su artículo 144 párrafo II el cual nos indica que la patente es personal, intransferible. En caso de fallecimiento, incapacidad física o permanente o retiro voluntario aprobado por la autoridad aduanera, si hubiere sustituto autorizado, se permitirá a este, bajo su responsabilidad, la continuación de las operaciones de la agencia por tres meses. Otro aspecto importante es que en los casos de supresión de alguna aduana, se podrá expedir

con asignación a otra aduana según las necesidades del servicio.

El procedimiento para obtener la Patente Aduanal:

Los aspirantes a obtener una patente de agente aduanal, deberán presentar su licitud ante la aduana que pretendan actuar. Esta solicitud se presentará por duplicado.

Entre otros requisitos, deberá estar su conformidad en el de sustentar exámenes periódicos de eficacia. A la solicitud agregarán los documentos originales que comprueben la nacionalidad mexicana por nacimiento de los peticionarios. Para comprobar el requisito de honorabilidad los solicitantes anexarán los documentos que estimen convenientes.

La oficina aduanera que reciba la solicitud, procederá de acuerdo con los siguientes pasos:

I.- La solicitud será revisada con el objeto de comprobar que reúne los requisitos que se exigen para ella y de encontrarse correcta, se le anotará al calce la fecha de recepción. En caso contrario la oficina pondrá de conocimiento los errores al interesado para que los corrija.

II.- Si la solicitud se encuentra correcta se pondrá

un aviso en los tableros de la oficina aduanera, durante 5 días consecutivos y por una sola vez en el periódico de la localidad, por cuenta del interesado, para que el público pueda hacer ante la propia oficina, por escrito las objeciones a que hubiera lugar.

III.- Dentro de los 5 días siguientes al término de la publicación, la oficina mandará los originales al Director General de Aduanas en pliego confidencial y los duplicados los conservará para formar el expediente. Al hacer dicho envío el Jefe de la Aduana enviará los originales de las objeciones que haya recibido como resultado de la publicación hecha, conservará copias certificadas y notificará en caso de no haber objeciones, precisando las fechas en que el anuncio fue publicado así como enviar un ejemplar del periódico respectivo y rendirá informe confidencial de los antecedentes que tenga del solicitante sobre todo los referentes a la honorabilidad, estos informes deberán ser fundados y motivados por la Secretaría de Hacienda, los datos que se rindan se guardarán en secreto.

- Una vez recibida la documentación la Dirección General de Aduanas procederá como sigue:

1.- Revisará la solicitud y los documentos que la acompañan.

2.- Dará cuenta a la Secretaría de Hacienda para que designe representante que en unión del suyo procedan al examen de eficacia, siempre que esté en regla la solicitud y sean satisfactorios los informes confidenciales recibidos.

3.- Notificará al interesado, una vez que este integrado el jurado, el día, la hora y el lugar en que tendrá verificativo el examen.

4.- Si el examinado resulta aprobado, se dará nuevamente cuenta a la Secretaría de Hacienda para que resuelva si se otorga o no la patente solicitada.

5.- Se pondrá en conocimiento del interesado, a través de la aduana del interesado o correspondiente, la resolución que se dicte sin expresar en su caso, los motivos de su negativa.

Contra dicha resolución no cabe recurso alguno. Si la resolución es favorable se comunicará a la tesorería de la federación, con objeto de que ante ella sea otorgada la garantía correspondiente. Si la garantía no es otorgada en un plazo de dos meses contados a partir de la fecha del oficio resolutivo, se tendrá, al solicitado por desistido de su solicitud. (63)

6.- Constituida al garantía procederá la Dirección General de Aduanas a expedir la patente y a publicarla por una sola vez en el Diario de la federación. En la patente se mencionará la aduana de adscripción del beneficiario y éste solo puede actuar ante ella y sus secciones aduaneras, a ninguna persona se le expedirá más de una patente por ninguna circunstancia.

La Dirección General de Aduanas llevará el Registro de los Agentes aduanales en un libro en el que se consignarán los siguientes datos:

- Número de orden de la patente.
- Nombre del beneficiario.
- Aduana de adscripción.
- Fecha de expedición.
- Fecha de cancelación.
- Número de expediente.

Cada aduana a su vez deberá llevar un registro de las patentes de su adscripción en los cuales deberán hacer constar los siguientes datos:

- Número de orden que corresponda en el registro local.

- Número de registro general en la dirección.
- Nombre del beneficiario.
- Fecha de expedición.
- Fecha de cancelación.
- Número de expediente.

De manera breve pero específica, hemos mencionado el proceso que se da, para poder obtener, la Patente de Agente aduanal. (64)

El agente aduanal, como todo ente de derecho, está sujeto a un régimen que las leyes le señalan según la situación en que se encuentre.

Tomando como antecedente el artículo 693 del Código aduanero anterior en el cual se señalaba que "Los agentes aduanales podrán formar para la explotación de sus patentes, sociedades de cualquier naturaleza", y que actualmente el artículo 146 Fracción III dice, "Son derechos del agente aduanal: Constituir para la prestación de servicios complementarios, a los de agente aduanal, únicamente sociedades civiles, integradas por mexicanos", de lo anterior se desprende que el agente aduanal puede explotar su patente de dos formas.

(64) Espinoza op. cit. p. 147 - 150.

- 1.- Persona Física.
- 2.- Persona Moral constituida en Sociedad Civil.

En su afán muy humano de obtener mayores ingresos se une a otras personas, agentes aduanales, para extender sus servicios a otras aduanas y así proyectar su actividad a un campo más amplio. A continuación mencionaremos más específicamente cada una de las formas ya señaladas en cómo una agente aduanal puede explotar su patente aduanal, para después determinar sus ventajas y desventajas.

1.- EL AGENTE ADUANAL COMO PERSONA FISICA

Trabajo en forma independiente, situación que le permite atender personalmente o en último de los casos con pocos empleados, redundando en menos gastos e inversión mínima, que por contra le reportará mayores ingresos. Su radio de acción se circunscribe a la aduana a la que pertenece su patente y en caso de querer operar en otras, tendrá que utilizar los servicios de los agentes locales, con quienes compartirá honorarios. Cuando el agente aduanal actúa en forma individual, como persona física, debe regirse por el Código Civil, el Código Aduanero en cuanto a su actividad profesional, además de la ley sobre el Impuesto de la Renta como causante al ingreso de las personas físicas o al ingreso global de las personas físicas. La ley Federal del Trabajo, de acuerdo con el

movimiento que tenga, entrega anualmente a cada uno de sus trabajadores, por concepto de participación de utilidades, una cantidad que no podrá exceder en 1 mes de salario. Su responsabilidad es ilimitada, subsidiaria y solidaria con su comitente o mandante ante el fisco, por todas las obligaciones pecuniarias a favor de éste ocasionadas por actos u omisiones, derivados de su actividad aduanal. (65)

2.- LA ACTIVIDAD DEL AGENTE ADUANAL CONSTITUIDO EN SOCIEDAD CIVIL

Cuando el fin de ésta es la explotación de patentes aduanales al actuar en esta forma que dentro del régimen del Código Civil, ya que sus actividades tienen la misma naturaleza civil y el mismo Código determina que los socios administradores responden en forma ilimitada y solidaria de las obligaciones sociales. Los demás socios sólo están obligados hasta, por el monto de su aportación, el agente aduanal al asociarse en forma civil, queda obligado como socio administrador, ya que el Código Aduanero determina que el propio agente aduanal debe encargarse de administrar sus negocios; entonces, el agente aduanal, en el caso de formar parte de una sociedad civil, tiene una responsabilidad ilimitada y solidaria; ya que es responsable en forma ilimitada en el orden fiscal y

(65) Margoin op. cit., p. 190 - 195.

administrativo, de los actos que sus empleados autorizados ejecuten, así como de las omisiones en que incurran. Estará en las mismas condiciones que la persona física, ya que para efectos del pago del impuesto sobre la renta, son sujetos de él cada uno de los componentes de la sociedad, existiendo la obligación para ésta de presentar anualmente declaración en la que figuren: Los ingresos brutos totales, las deducciones autorizadas, el ingreso neto colectivo, la parte proporcional que de ésta corresponda a cada socio, así como el impuesto respectivo, y por último el anticipo que se haya hecho a cuenta del impuesto. Los socios deben presentar individualmente en el mes de abril del año siguiente del ejercicio, la declaración en la que figure el impuesto, que estará de acuerdo con el resultado obtenido por cada uno de ellos.

Para este tipo de sociedad, la ley, no fija ni máximo ni mínimo de socios y capital, por lo que debe suponerse que por lo menos se refiere a dos socios, sin un capital. Determinado u obligatorio.

Las ventajas y desventajas de cada una de las formas como suele trabajar el agente aduanal las mencionaremos, haciendo alusión desde los puntos de vista siguientes: Legal, Laboral y Práctico de cada una de ellas:

- LA ACTIVIDAD COMO PERSONA FISICA

Sus problemas se minimizan, pero también es cierto que su potencial de producción es bajo ya que no cuenta con los medios necesarios, entonces con miras a incrementar el volumen de operaciones, advierte la necesidad de agruparse va fuera con colegas o con personas interesadas que aportando su esfuerzo y dinero, coadyuvarán al objeto apetecido.

- LA ACTIVIDAD COMO SOCIEDAD CIVIL

En vista de que la explotación de Patente Aduanal no supone ni remotamente la especulación mercantil, la mayoría de los agentes aduanales ha adoptado a la sociedad civil, apoyándose en la arte respectiva del artículo 2688 del Código Civil"... Que no constituye una operación, comercial...". Precisamente por esto, en la sociedad civil no existe una anonimato, ya que gira bajo una razón social y algo que fundamenta este tipo de sociedad: "Las obligaciones sociales, estarán garantizadas subsidiariamente por la responsabilidad ilimitada y solidaria de los socios que administren...".

Esto la hace constar con un respaldo moral insospechado.- Por lo que se refiere a sus obligaciones fiscales, tienen la obligación de tributar el impuesto sobre la renta (productos del trabajo), Impuesto del 1% sobre remuneraciones,

v los derechos y contribuciones locales.

En el aspecto laboral lo más importante es señalar la base para el reparto de utilidades de los trabajadores, la sociedad civil está obligada a dar como máximo un mes de sueldo a cada uno de ellos.

En el aspecto práctico, el reparto también podría ser considerado como una desventaja en cuanto que se da el caso de que la empresa sufre pérdida y no obstante tiene que repartir utilidades; pero independientemente de lo anterior, haya que tomar en cuenta que en la sociedad todos los socios aportan su esfuerzo (Trabajo). (66) (67)

Bien, hemos considerado las ventajas de una y de otra ahora señalaremos los medios de control que el estado prevé para las patentes de agentes aduanales.

Encontramos que la patente de agente aduanal puede ser sancionada de tres formas distintas dependiendo de la gravedad de sus fallas, estas formas son:

(66) Ibidem. p. 126

(67) Ibidem. p. 128.

1.- Suspensión del ejercicio de sus funciones, por 90 días.

2.- Cancelación de la Patente.

3.- Extinción de la patente.

1.- El agente aduanal será suspendido en el ejercicio de sus funciones, hasta por 90 días, por las siguientes causas de acuerdo a lo establecido por la ley aduanera en su artículo 147 que dice:

1.- No cumplir con las obligaciones establecidas en las fracciones V, XIII y XIV del artículo 145 de esta ley:

V.- "El agente aduanal deberá firmar", esta causa de suspensión obedece a que muchas personas que tenían la calidad de agente aduanal ya no ejercían, solo a través de representantes autorizados, esto no es posible en una actividad tan importante, a la vez se le ha dado formalidad al asignarse clave confidencial esto le da un toque de seriedad y eficacia a los trámites aduaneros puesto que la ley en su artículo 139-A sanciona de manera económica dicha falta.

XIII.- "Ocuparse por lo menos del 15% etc.", Este supuesto se da basado en una idea de igualdad en el trabajo, tratando de evitar que un solo agente monopoliza la actividad aduanero en el lugar de adscripción de su patente, dando cumplimiento a lo establecido en la Constitución en el artículo 28; "En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las practicas monopolicas en los terminos y condiciones que fija la ley".

XIV.- "Proporcionar informaciónetc.", Con la reforma fiscal es indispensable para el Estado corroborar que sus ingresos hayan sido correctos en cuanto a lo que los particulares pagaron al Estado, por concepto de impuestos y derechos aduaneros, sirviendole al Estado a la vez como un mecanismo más de control para con los agentes aduanales ya que es una de sus obligaciones previstas en la ley aduanera la que lo señala en su artículo 145: "Dar a conocer todos los despachos en que intervenga y formar un archivo que conserve durante cinco años".

II a III. Se derogan.

IV.- "Dejar de cumplir con el encargo que se le hubiera conferido, así como transferir o endozar documentos

a su consignación, sin autorización escrita de su mandante".- Esta obedece a que el agente aduanal es un profesional en materia aduanera por lo tanto no debe relegar las actividades propias de realización personal en otras personas que no posean tal vez la calidad y preparación del agente aduanal.

V.- "No cumplir con lo dispuesto en las fracciones VIII, IX y XI del artículo 145, (analizadas más adelante.- Estos requisitos señalan la obligación de carácter ético-profesional con que debe contar todo profesionista y por lo tanto a la gente aduanal.

Como un profesional, no debe excluirse de ellas, so pena de ser sancionado.

VI.- "llevar el registro de los despachos, con un atraso mayor de 5 días, así como negarse a mostrar a sus mandantes los documentos relativos a sus asuntos".- El agente aduanal es el primero que debe estar consciente de la importancia de su trabajo y por ello necesariamente la organización y el control interno de su agencia. No debe permitir atraso alguno en todos y cada uno de los despachos en que intervenga, dando cumplimiento así con los ordenamientos establecidos no solo en el Código Aduanero, sino en Código Fiscal de la Federación.

VII a VIII Se deroga

XI.- "Asumir los cargos o tener parentesco a que se refiere el artículo 143 fracciones IV y V. La suspensión será por el tiempo en que subsista la causa que lo motivo".

IV.- "No ser servidor, ni empleado... etc". La intención en este supuesto lo es el principio de equidad, procurando lograr con esto una igualdad entre los agentes aduanales evitando circunstancias especiales, que causen conflictos profesionales.

V.- "No tener parentesco con el etc" Esta fracción es primordial, ya que puede ser la causa de extinción de la patente según lo señalado en el artículo 149 de la Ley Aduanera:

"El derecho de ejercer la patente se extinguirá, cuando deje de satisfacer alguno de los requisitos del artículo 143 , sin embargo sigue sin definirse grados o líneas que ameriten cancelación.

IX.- "Intervenir en algun despacho aduanero, sin autorización de quien legitimamente pueda otorgarlo".- Este inciso es obvio y queda por demás comentarlo puesto que el perjudicado directamente es el agente aduanal al ser sorprendido y suspendido.

será por el tiempo que subsista la causa que lo motivo. "En todo caso de suspensión el afectado no podrá iniciar nuevas operaciones, sino solamente concluir las que tuviera ya iniciadas a la fecha en que le sea notificado el acuerdo respectivo, Carvajal Moreno dice: "En nuestra opinión el reglamento va más allá de lo ordenado por la ley; que afirma que las suspensiones de las funciones de una gente aduanal, será hasta por 90 días salvo en los casos en los que el legislador les este dando un plazo mayor.

Es de derecho que ningún reglamento podrá ir más allá de lo que ordena una ley; y mucho menos contravenir sus disposiciones, por lo tanto a mi criterio la suspensión en estos casos solo podrá hacerse efectiva en un plazo de 90 días.

Así terminamos el primer método de control que el Estado, ejerce sobre las Patentes de Agentes Aduanales en la República Mexicana.

2.- El segundo medio de control lo es el de la Cancelación de la Patente de Agente Aduanal.- Este aspecto, nos lo señala el Código Aduanero en su artículo 148 el cual dice: Será cancelada la patente de agente aduanal por las siguientes causas:

I.- Constituir sociedades distintas a las señaladas en el artículo 146 fracción III (Constituir unamente sociedades civiles integradas por mexicanos) para los fines a que el mismo se refiere".- Como ya se ha mencionado, la única sociedad que admite el Código Aduanero, es la sociedad civil, debido a que es la institución jurídica más conveniente para que el agente aduanal, pueda explotar su patente, sin embargo el Código señala que una vez autorizada la sociedad por la Secretaría de Hacienda, esta verificará su correcto funcionamiento; pero ni en el código aduanero ni en su reglamento, señala la forma y el tiempo en que deberá llevarse a cabo dicha verificación.

II.- "Declarar con inexactitud los datos requeridos por la sección IV del artículo 145 (declarar bajo protesta de decir verdad, el nombre y domicilio del destinatario y remitente de las mercancías y los datos del registro federal de contribuyentes de aquéllos y el propio), si en el caso resulta lesionado el interés fiscal o evadido la autorización competente, independientemente, de las sanciones que procedan, por las infracciones cometidas".- Ya se comentó sobre el aspecto ético, que todo profesional, debe poseer, aunado a esto la importancia de la actividad desarrollada por el agente aduanal no solo para su cliente, sino también para la nación, por ello todas sus acciones deben de permanecer en orden, claras y archivadas.

III.- "No cumplir con las obligaciones que le impone el artículo 145 fracción VII: llevar al corriente los documentos de todos los despachos en que intervenga y formar un archivo con los documentos que deberá conservarse en la oficina por 5 años) o hacerlo con datos o documentos falsos".- Esta fracción nos conduce a la responsabilidad solidaria e ilimitada que posee el agente aduanal con relación al fisco; con respecto no tanto de sus errores u omisiones, sino de las personas autorizadas por el agente aduanal, para intervenir en actividades que el mismo debería realizar, en este aspecto es importante destacar, la fuente de información en la que el agente aduanal se convierte para con el Estado, pues el por ley lleva perfectamente archivados y al corriente todos sus asuntos a través de los cuales el Estado se puede fiar para checar sus estadísticas cumpliendo con lo establecido por la ley aduanera en el artículo 145 fracción XIV: "Proporcionar en febrero de cada año, información de los honorarios cobrados en el año anterior".

IV. Se deroga.

V.- "Ser condenado en sentencia definitiva por haber participado en la comisión de delitos fiscales o de otros delitos intencionales que ameritan pena corporal".- Cumpliendo con ello las garantías de defensa del agente aduanal consignadas en el artículo, 14 y 16 de nuestra Constitución.

VI.- "Permitir que un tercero, cualquiera que sea su carácter, actúe al amparo de su patente".- Esta fracción debería ser derogada debido a que en la práctica no se puede realizar porque el Código Aduanero en su artículo 145 fracción VIII nos señala como obligaciones del agente aduanal, dar a conocer los nombres de sus empleados autorizados para auxiliarlo en los trámites del despacho aduanero. A su vez es claro que la única sociedad permitida es la Sociedad Civil, la cual está integrada por Agentes aduanales, por lo tanto insisto esta fracción debería ser derogada.

VII.- "No subsanar la causa de suspensión antes del vencimiento de ésta, así como ser suspendido en dos ocasiones por el mismo motivo o en tres por causas diferentes, dentro del lapso de tres años. A partir de la fecha en que se notifique a los clientes de asuntos inconclusos, la cancelación de la patente, se interrumpiran por 30 días los plazos legales que estuvieren corriendo".

Con esto concluimos el tema referido a la cancelación de la patente de agente aduanal.

3.- El tercero y último modo de control que ejerce el Estado en cuanto a la regulación y sanciones de Patentes de agentes aduanales se lleva a cabo mediante la Extinción de la Patente.- Las causas que originan dicha extinción las

encontramos previstas en el artículo 149 del Código Aduanero el cual señala:

Existen tres supuestos sobre los cuales gira la extinción de la patente, estos son:

1.- "Cuando se deje de satisfacer alguno de los requisitos señalados en el artículo 143 o cuando no cumpla con lo establecido en la fracción V del artículo 145 (ocuparse personal y habitualmente de las funciones propias de su actividad) por más de 90 días hábiles sin causa justificada, en caso de fallecimiento sin que se haya hecho designación y aprobación del sustituto".

De la fracción anterior se desprenden las siguientes consideraciones:

— Cuando se deje de satisfacer alguno de los requisitos señalados en el artículo 143, cabe mencionar, que aquí se presenta una injusticia ya comentada, pero es necesario volver a señalar. No es posible que a una persona se le extinga su fuente de trabajo, por una incoherencia en la ley, como lo es la fracción V del artículo 143 que a la letra dice: "No tener parentesco por consaguinidad o afinidad con el jefe o subjefe de la aduana de adscripción de la patente". No se establece que autoridad deba resolver sobre el grado o línea --

del parentesco que amerite ser considerado como impedimento, ni mucho menos el criterio que debía observarse sobre el particular.

- Ocuparse habitual y personalmente de las funciones propias de su actividad por más de 90 días hábiles sin causa justificada". En este aspecto la legislación aduanera es contradictoria, ya que por una parte señala como causa de extinción el no ocuparse habitual y personalmente de sus actividades propias y en otros artículos de la propia legislación faculta al agente aduanal, a nombrar representantes para intervenir en los trámites del despacho. Si el legislador, razonará con más equidad, esta causa de extinción debería ser derogada y solo incluirse en las causas de suspensión, como medio de control efectivo para todos aquellos agentes aduanales que no explotan personalmente su patente de agente aduanal.

- En caso de fallecimiento sin que se halla hecho designación y aprobación del sustituto. Cabe mencionar que el Código Aduanero en su artículo 144 párrafo segundo señala: "En caso de fallecimiento, incapacidad física permanente o total, o retiro voluntario aprobado por la autoridad aduanera, si hubiese sustituto autorizado, se permitirá a éste, bajo su responsabilidad, la continuación de la agencia durante un plazo de tres meses". El artículo 194 del reglamento señala:

En caso del fallecimiento del titular, la citada Secretaría podrá otorgar la patente de agente aduanal al sustituto autorizado".

De esta forma damos por concluido lo referente a los medios de control que el Estado ejerce sobre la Patente, de Agente Aduanal en donde el Estado cumple con lo dispuesto en la Constitución en el artículo 25 el cual dice: "corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, por lo tanto, el Estado planeará conducirá y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y el fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta constitución".

III.4. ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADUANA

La actividad aduanera puede ser posible gracias al establecimiento por parte del Estado de las ADUANAS, las cuales llevan a cabo todos los actos, acciones y procedimientos que señalan para los efectos del despacho de mercancías, regímenes aduaneros, sanciones e ilícitos entre otras cosas. Más sin embargo, para que una actividad de tal envergadura pueda aspirar a tener éxito, son fundamentales las premisas que a continuación se mencionan:

a) Organización.

b) Funcionamiento.

Si la aduana carece de cualquiera de las dos premisas mencionadas, su funcionamiento, su producción y realización no será del todo satisfactoria no solo para el cumplimiento, de los fines del Estado, sino para la sociedad misma ya que a través suya circulan toda clase de efectos, mercancías o productos necesarios para la vida cotidiana. Una vez mencionado lo anterior, encontramos que las Aduanas han tenido a su cargo las facultades y funciones que a continuación se señalan:

a) OFICINAS SUPERIORES

- Administración.
- Subjefaturas

b) PLANTAS:

- Subjefatura interior.
- Vistas.
- Interventores.
- Almacenistas
- Resguardo Aduanal.

La planta de la subjefatura o interior, se encuentra integrada por un conjunto de secciones que son:

- Sección de Importación.
- Sección de Exportación.
- Sección de control de permisos.
- Sección de Ajustes.
- Sección de Caja.
- Sección de Internación.
- Sección de Contabilidad.
- Sección de Control de Adeudos y Fianzas.
- Sección de Turismo.
- Sección de Correspondencia v Archivo.
- Sección de Personal.
- Sección de Juicios.
- Sección de Agencias Aduanales.
- Sección de Remates.
- Sección de Proveduría o Inventario.
- Sección de Tráfico Postal.
- Sección de Intendencia.
- Sección de Navegación.
- Sección de Depuración de boletas.
- Sección de Registros y Relación de Pagos.
- Sección de Información y Estadística.
- Sección de Maquiladoras. (68)

A continuación especificaremos cada uno de los aspectos considerados:

- ADMINISTRACION

Le corresponden las funciones y facultades que la ley le señale, así; coordina y ejecuta las políticas de la Dirección General de Aduanas en materia de la administración de las mismas, conoce y decide sobre los problemas y asuntos que sometan a su consideración los funcionarios de la aduana, así como proponer a la Dirección General los programas de trabajo y las disposiciones tendientes al cumplimiento de las atribuciones señaladas. Fórmula y actualiza el reglamento interior de su aduana e informa de sus actividades a la Dirección General. (69) (70)

- SUBJEFATURA

Propone al jefe de la aduana, los programas de trabajo y las disposiciones tendientes al cumplimiento de las atribuciones tendiente al cumplimiento de las atribuciones señaladas al área de su competencia.- Coordina las actividades y las acciones de las diferentes secciones de la Planta de la

(69) Ovilla op. cit., p. 328 - 329.

(70) Carvajal op. cit., p. 172.

Subjefatura; implanta y controla las políticas y los criterios determinados por la aduana propone el nombramiento o remoción de los jefes de sección de la Planta de la Subjefatura, vigila el cumplimiento de las leyes o disposiciones vigentes y hacerlas del conocimiento del personal a sus órdenes, coordina, controla y evalúa los informes que se deriven de la gestión administrativa de la aduana, lleva el control general del personal adscrito, promueve y coordina los programas de capacitación y desarrollo del personal elabora el presupuesto del gasto corriente e inversión y por último, elabora el padrón de los agentes aduanales, de los empleados autorizados, notifica a la aduana los dictámenes sobre suspensión o cancelación de patentes Aduanales cuando proceda.

- PLANTA DE LA SUBJEFATURA O DEL INTERIOR

Se denomina así a todas las secciones que se encargan de realizar los trámites administrativos de la aduana, ésta se encuentra conformada por las siguientes secciones, las cuales en forma muy breve analizaremos:

- SECCION DE IMPORTACION

Se encarga de verificar que el pedimento y las facturas comerciales, estén en todo ajustadas a las prevenciones establecidas.

- Registra y trámita solicitudes de reconocimiento previo, de transferencias de embarque, e informar mensualmente de la importación de las armas de fuego a la Secretaría de la Defensa Nacional.

- SECCION DE EXPORTACION

Se da a las mercancías número de registros, se comprueba que el pedimento y las facturas comerciales estén en todo ajustadas a la ley, se ajustan los impuestos de las mercancías, de conformidad con la clasificación arancelaria, se encarga de verificar que los documentos tengan el Registro Federal de Causante y el Registro Fiscal.

- SECCION DE CONTROL DE PERMISOS

Se lleva a cabo la recepción de facturas, permisos, control de documentos tramitando los pedimentos de importación y exportación realizando la cancelación mensual de los permisos vencidos. Controlan los permisos por numeración progresiva anual de importación y exportación, confronta el valor de la factura con el del pedimento y realiza la conversión de la moneda a pesos mexicanos.

- SECCION DE AJUSTES

Practica el ajuste de los documentos aduanales que causan impuestos o derechos, para verificar la correcta aplicación aritmética, e informa a la Unidad de Procesamiento de datos.

- SECCION DE CAJA

lleva el control de las formas oficiales y el control de los créditos obtenidos por la tesorería de la Federación, recibe y procesa documentos de pago, recauda, concentra e informa sobre ingresos y egresos.

- SECCION DE INTERNACION

Autoriza la salida de las mercancías del dominio fiscal, una vez cubiertos los requisitos y procedimientos a que se sujetan las mercancías, de comercio internacional.

- SECCION DE CONTABILIDAD

Formula pólizas de ingresos, y egresos, elabora el estado general de las operaciones de caja, rinde cuentas a la Tesorería de la Federación diariamente del importe de la recaudación, envía mensualmente a la Contaduría de la Federa-

ción la cuenta mensual de almacenes, controla los créditos que el banco de México otorga a la aduana.

- SECCION DE ADEUDOS Y FIANZAS

Controla los créditos que se originan a favor del fisco, realiza los procedimientos y vías de apremio, para hacer efectivos los créditos fiscales, lleva el control de las fianzas.

- SECCION DE TURISMO

Documenta, controla y registra los trámites que realizan los turistas, para su internación al país.

- SECCION DE PERSONAL

Tramita licencias, vacaciones viáticos, accidentes de trabajo, cancelación de personal, fórmula liquidaciones conforme a la ley.

- SECCION DE JUICIOS

Asesora jurídicamente a la aduana, instruye expedientes e interpone recursos legales en contra de quien lesione el interés fiscal.

- SECCION DE AGENCIAS ADUANALES

lleva el registro de las patentes de los agentes aduanales, de los dependientes autorizados, tramita las solicitudes para la obtención de patentes.

Visita a las agencias aduanales para comprobar el cumplimiento de las obligaciones que la legislación aduanera les impone, requisita los libros de operaciones de las agencias aduanales, requisita la patente dándole número de registro y expedientes locales que les corresponde.

- SECCION DE REMATE

Realiza los remates de las mercancías en los casos de abandono o infracción a la legislación aduanera, cuando se trata de animales vivos, o productos perecederos.

- SECCION DE PROVEEDURIA Y DE INVENTARIO

Fórmula los pedidos de muebles y artículos necesarios, para las labores normales de la aduana, realiza su distribución y control, fórmula el inventario a cargo de la aduana.

- SECCION DE TRAFICO POSTAL

Realiza las funciones inherentes al tráfico postal de las mercancías.

- SECCION DE INTENDENCIA

Se encarga del mantenimiento de las instalaciones de la aduana.

- SECCION DE NAVEGACION

Controla lo referente a la entrada y salida de los buques y aeronaves, solicitudes de transbordo de entrada en tránsito de altura o mixto.

- SECCION DE DEPURACION DE BOLETAS

Controla, registra, tramita y depura lo relacionado con las boletas de los pasajeros.

- SECCION DE REGISTRO Y RELACION DE PAGOS

Lleva el registro fiscal de importadores y exportadores y registra e informa la recaudación diaria de la aduana.

- SECCION DE INFORMACION Y ESTADISTICA

Numera, separa, recolecta y registra la información de la aduana para remitirla a la Secretaría de comercio.

- SECCION DE MAQUILADORAS

Su función consiste en recibir, registrar y controlar toda la documentación, concerniente al régimen al que están sujetas las empresas y maquiladoras; verifican los ajustes de impuestos, designa vistas para la verificación del despacho, rinde informes de las empresas que se hayan establecido. (71) (72) (73)

PLANTA DE VISTAS

Realiza el reconocimiento aduanero de las mercancías, de los regímenes de importación y exportación, para establecer o verificar la correcta clasificación arancelaria de las mercancías aplicando la fracción arancelaria correspondiente, verifica que se cumpla con los requisitos establecidos para

(71) Fernandez op. cit., p. 125 - 137.

(72) Ovilla op. cit., p. 33 - 68.

(73) Carvajal op. cit., p. 179.

la presentación de las facturas y determina las franquicias que la ley otorga a los pasajeros, turistas, inmigrantes.

PLANTA DE ALMACENISTAS

Su función consiste en recibir, guardar y entregar las mercancías, que por cualquier circunstancia entren al dominio fiscal, lleva la contabilidad de los bultos entrantes o salientes e integra la cuenta diaria o mensual del movimiento de las mercancías, fórmula el inventario de las que han causado abandono, computan y cobran los derechos por servicios de almacenaje. (74)

PLANTA DE INTERVENTORES

Sus funciones son: Confrontar que las marcas pesos y números de las mercancías cargadas y descargadas, coincidan con la documentación reespectiva, informa de la violación de sellos, candados y recintos fiscales puestos en vehículos y mercancías, coadyuva con el resguardo aduanal en la revisión de equipajes, en las garitas de tránsito de personas e intervenir en el tráfico postal. (75)

(74) Ovilla ibidem 33.

(75) Ovilla op. cit., p. 37 - 38.

- PLANTA DEL RESGUARDO ADUANAL

Ejerce funciones de vigilancia, tiene facultades, para retener, secuestrar o embargar, mercancías de procedencia extranjera, que no acrediten su legal estancia en el país, consignar a las personas y efectos que infringen las disposiciones legales, controla la entrada o salida de mercancías, vehículos o personas que ingrese a los recintos fiscales, supervisa que la carga o descarga de las mercancías de cualquier medio de transporte se haga en presencia de los almacenistas e interventores, así como la conducción de las mercancías por las rutas fiscales. Coadyuva con las demás autoridades en la persecución de ilícitos: Fiscales, penales o sanitarios.

Orienta a turistas y le sindica cómo, cuando y donde pueden sacar su permiso de internación al país.

De esta forma hemos podido analizar cada uno de los departamentos que conforman, a la aduana en cualquier punto de la República. Queda de manifiesto que la aduana funciona como un ente interrelacionado cada sección con todas y cada una de las demás que la conforman ya que la carga de trabajo que poseen, es demasiada y una sola sección no podría con todo. (76) (77)

(76) Crvajal op. cit., p. 180 - 181.

(77) Fernandez op. cit., p. 139.

III.5. ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LA AGENCIA ADUANAL

Retomando lo citado en el inciso referente a la agencia aduanal, señalamos que debido a las características que se presentan en la agencia y en base a los elementos fundamentales señalados de la administración, organización y funcionamiento de la Agencia aduanal, este debe ser flexible, es decir, una oficina de representación aduanal debe poder adaptarse al cambio de una rutina fija a nuevos sistemas. La agencia aduanal deberá estar organizada en forma tal, que pueda asimilar una mayor o menor cantidad de trabajo, sin detrimento de las demás labores. Es por ello que la agencia debe, estar conformada de acuerdo a los siguientes ordenamientos.

1. ORGANIZACION

Viene del griego "ORGANON" que significa INSTRUMENTO.

Estructura técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de una organización social, con el fin de lograr su máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos señalados".

Organización es la correcta armonización de diferentes elementos para lograr una mayor eficacia en todo tipo de acti-

vidades a realizar nos indica como, cuando y los encargados de realizar dichas actividades:

2.- ADMINSTRACION

Se forma del prefijo "AD" hacia de "MINISTRATIO" que es un comparativo de inferioridad. La etimología da idea de una función que se desarrolla bajo el mando de otro, de un servicio que se presta.

Fayol: "Es proveer, organizar, mandar, coordinar y controlar".

3.- FUNCIONAMIENTO

Entendido como las vías o los medios a través de los cuales la organización logrará llevar de su base filosófica, a la acción positiva, a la práctica cotidiana para el beneficio del interés social, económico y político que la actividad aduanera posee; pero de manera especial la Agencia Aduanal. (78)

Señalamos en líneas anteriores que el mismo Código

(78) OMEBA op. cit., p. 250 - 253, 745, 2127.

Aduanero dispone de la obligatoriedad que tiene el agente aduanal de mantener una oficina para el despacho de sus negocios en el lugar donde tenga asignada su patente; sin embargo, para suministrar la mejor atención y lograr una buena organización en el desempeño de las actividades normales de una Agencia Aduanal, ésta cuenta en realidad con los siguientes establecimientos:

- 1.- Oficina Matriz.
- 2.- Departamento de Relaciones Públicas.
- 3.- Departamento de Representación.
- 4.- Corresponsales.

A continuación analizaremos cada una de ellas:

1.- OFICINA MATRIZ

Es la oficina mencionada por el Código Aduanero y esta situada en la Aduana de la Ciudad de adscripción de la Patente Aduanal.

2.- OFICINA DE RELACIONES PUBLICAS

Esta oficina estará situada en la Ciudad de México y tendrá a su cargo el atender los asuntos de la agencia aduanal y de sus clientes ante la Dirección General de Aduanas, la

Secretaría de Comercio y el Tribunal Fiscal de la Federación y otras dependencias, así como mantener relación directa con los clientes domiciliados en dicha ciudad y sus alrededores, proporcionándoles información y asesoramiento, tanto funcional como legal.

3.- OFICINA DE REPRESENTACION

Es conveniente instalar oficinas de representación de la Agencia Aduanal en las Ciudades o centros urbanos. Que por su calidad industrial o comercial lo amerite, siendo favorable esta situación si en ellas ya se cuenta con algunos clientes que en un principio, por medio de los servicios realizados, hagan sufragar los gastos de esta oficina.

Esta oficinas tendrán la labor esencial de "Vender" los servicios de la Agencia Aduanal que representa, proporcionando así mismo a todos sus clientes la información que soliciten de sus trámites, tanto en la Ciudad de México como los efectuados en la aduana fronteriza.

4.- CORRESPONSALES

Un agente aduanal podrá tramitar operaciones aduaneras en alguna aduana distinta a la de su adscripción a través de los servicios de otro agente aduanal establecido en dicha

aduana; esto tiene por objeto establecer un servicio completo al importador o exportador y no frenar las actividades de comercio exterior.- Para tal efecto, el Código Aduanero permite a los agentes formar sociedades civiles las que en algunos casos se reducen a un simple convenio entre los propios agentes para el cobro de cierto porcentaje por parte del corresponsal, de los honorarios tarifados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (79)

Una agencia aduanal consta en forma general, de tres secciones con funciones de naturaleza diferente y bien definida independientemente de la forma legal que adopte. Las tres secciones de que se compone una agencia Aduanal son las siguientes:

- 1.- Sección Administrativas
- 2.- Sección de Ventas y Relaciones.
- 3.- Sección Aduanera.

- SECCION ADMINISTRATIVA

Es la coordinadora de las actividades y realiza las

(79) Fernandez op. cit., p. 180 - 230.

funciones generales, en esta sección están comprendidas los departamentos de cajas, cobranzas, contabilidad, correspondencia y archivo.

- SECCION DE VENTAS Y RELACIONES

Tienen por función, conseguir nuevos clientes.

Hacer trámites anteriores a los aduaneros para evitar las molestias a los clientes (solicitudes, permisos) ilustrar a los clientes sobre derechos, impuestos y trámites.

- SECCION ADUANERA

Es la que se encarga del trabajo de una agencia aduanal. Realiza los trámites aduaneros para lograr la importación o exportación de mercancías a la agencia conferidas, esta sección consta de dos departamentos bien definidos que son:

- a) Importación.
- b) Exportación

Cada uno con sus propios empleados que, aunque realizan operaciones similares, son de naturaleza diferentes en sus trámites. (80)

(80) Carvajal op. cit. p. 150-180.

En seguida analizaremos las diferentes funciones que se realizan en las secciones mencionadas las cuales para fines prácticos y pedagógicos las he dividido en:

- 1.- Funciones Administrativas.
- 2.- Funciones Aduaneras.
- 3.- Funciones de Relaciones y Ventas.

Estas son las funciones que desarrollan en una agencia aduanal independientemente del tamaño de la agencia, del número de agentes que la conformen o del número de operaciones que se lleven a cabo.

El papel que cada una de ellas desempeña es el siguiente:

1.- FUNCIONES ADMINISTRATIVAS

La sección administrativa, de una Agencia Aduanal, esta dedicada a coordinar y orientar, todas las operaciones propias de su actividad es decir debe controlar y dirigir todas las operaciones aduaneras.

También debe, aparte de dirigir y coordinar la operación eficiente de la agencia orientando los objetivos, políticas, planes de investigación, desarrollo y promoción del nego-

cio de servicios y trámites aduanales a fin de que se realicen sin contratiempos.

Los departamentos necesarios que debe comprender una agencia aduana, dentro de sus funciones administrativas son:

- Departamento de Caja.
- Departamento de Cobranza.
- Departamento de Contabilidad.
- Departamento de Mecanografía.
- Departamento de Correspondencia y Archivo.

DEPARTAMENTO DE CAJA

En toda agencia aduana es necesario establecer un efectivo sistema de comprobación, de las operaciones de caja, pues la mayoría de sus cobros son por correos, remesas recibidas, fondos por conducto de cobradores de plaza o por medio de bancos.- Bajo su custodia estan los fondos de la empresa, debiendo formular diariamente, una relación de vales y comprobantes pagados, para pedir su reembolso, pago de sueldos a los empleados. Efectúa todos los pagos por medio del comprobante de compra.

Certificación de cobros y cheques de bancos y todos

los trámites que se presenten en los bancos, revisa expedición de cartas de contabilidad y revisa y sella los documentos de las cuentas de gastos.

DEPARTAMENTO DE COBRANZA

A su cuidado, se tiene el hacer efectivos los créditos a favor de la Agencia.

Este departamento deberá obtener anticipo de fondos por cuenta de los clientes para los gastos de sus despachos, debe clasificar a sus clientes en locales y foraneos y a su vez dividir a los locales en zonas para asignarlas a sus cobradores.- Para los cobros foráneos es recomendable hacerlos por medio del banco con los que opere la empresa.

Otras de las funciones de este departamento son:

- Mantener un archivo con los documentos pendientes del cobro.
- Efectuar el cobro y realizar el procedimiento de insistencia.
- Informar a la gerencia administrativa del estado de las cobranzas.

DEPARTAMENTO DE CONTABILIDAD

Bajo su responsabilidad, esto todo lo relacionado, no sólo con el aspecto contable, sino con los aspectos fiscal y legal, en los que estos sean afines a aquél.

Dentro de este departamento, deben producirse los balances, los estados de pérdidas y ganancias con sus anexos correspondientes y toda la información de carácter contable, así como todo lo relacionado con el aspecto fiscal.

Además supervisa y controla movimientos en contabilidad interna y externa, atiende consultas de clientes, bancos y asigna labores a su personal, lleva el control de cuentas de clientes mayores, de cuentas de gastos de carga negra, chequeras, carteras, documentos, numeración de las cuentas de gastos y cartas de contabilidad, expide y autoriza cheques, revisa y aprueba cartas de contabilidad, informa al cliente sobre su estado de cuenta y auxilia en controversias arancelarias.

Contabilidad Interna controla la cuenta personal de la dirección y la gerencia, revisa datos y operaciones de cuentas de gastos, requisa y expide cheques, controla y registra movimientos en cuentas de cheques y saldos de bancos, controla los cheques expedidos.

La contabilidad externa se encarga del registro del movimiento de las cuentas de gastos, la contabilidad de impuestos, cuotas mayores, auxiliares desglose de cuentas de gastos.- Formula el estado de cuenta para la información de los clientes.

DEPARTAMENTO DE MECANOGRAFIA

Proporcionan servicios secretariales, al personal del departamento al que corresponda, atienden el teléfono, telex, revisa y distribuye correspondencia y archivo departamental, reciben a las persona que solicitan entrevistas o visitas a la agencia, controla las llamadas de larga distancia, y archivo personal de su jefe, localiza documentos que le son requeridos, atiende los servicios de cafetería para las visitas a el personal de su departamento.

Otras de las funciones del departamento de mecanografía de una agencia aduanal son:

- Hacer toda clase de cartas y correspondencia en general, como acuses de recibos, de documentos y valores recordatorios.

- Formular las llamadas, referencias, cartas de gastos o cualquier otro documento.

- Hacer o sacar copias de cualquier clase de documentos, ya sea en máquina de escribir, mineógrafo, copigrafo o por fotocopias.

- Cualquier trabajo mecanografiado, que sea necesario para el desarrollo del trabajo de la oficina.

DEPARTAMENTO DE CORRESPONDENCIA Y ARCHIVO.

Correspondencia tiene por función la recepción, distribución, custodia y expedición de la correspondencia.

La recepción se da al registrar toda la clase de correspondencia en un libro específico para su distribución.

Una vez registrada la correspondencia se pasará a los departamentos correspondientes, así la expedición separará las copias destinadas al archivo y enviará al correo la correspondencia debidamente timbrada y cerrada.

Archivo es el departamento encargado del control y archivo de legajos oficiales y de clientes, con los documentos adecuados de cada uno, controla, vigila y solicita materiales de servicios, inventario del almacén de la oficina, los que despacha con vales autorizados. Lleva el registro oficial de apendices, controla el movimiento del almacén y lo mantiene

actualizado, revisandola y expeditando la devolución de legajos prestados, prepara correspondencia para su entrega en el correo y ayuda en el fotocopiado y la reproducción.

En una agencia Aduanal es conveniente el que se lleven dos clases de archivo:

1.- ALFABETICO

Es para los clientes y un mejor control interno y administrativo.

2.- NUMERICO

Para los despachos realizados, además de ser obligatorio por el código aduanero. (81) (82) (83)

2.- FUNCIONES ADUANERAS

la sección aduanera de una Agencia Aduanal, es la parte de la oficina que se encarga de hacer el trabajo técnico, supervisa y vigila los trámites de personal en lo que corresponde a recepción almacenaje, reconocimiento, clasificación

(81) Ibidem p. 153.

(82) Ibidem p. 154.

(83) Carvajal p. 190 - 203.

cruce, despacho de mercancías y procedimientos que se siguen en las diferentes operaciones aduaneras.- Elabora el borrador de pedimentos aduanales, vigila el pronto pago de los derechos en la aduana, integra la biblioteca y el catálogo de consulta.

Está integrada por personal especializado, que se encuentra técnicamente preparado.- Las operaciones que se realizan son de dos clases desde el punto de vista legal pero casi similares desde el punto de vista técnico.

Estas operaciones son:

- Importación.
- Exportación.

Consisten en los trámites necesarios que deben hacerse para lograr la entrada o salida de mercancías por una aduana.

Desde el punto de vista legal cada una de estas operaciones son de naturaleza diversa y se encuentran debidamente clasificadas en el Código Aduanero, sin embargo, el agente aduanal divide su sección aduanera en dos departamentos el de importación y el de exportación que realizan operaciones similares aun cuando son de naturaleza diferente por la forma en que se realizan.

El personal que conforma esta sección, lo mismo en una gran agencia que en una sola persona es:

- DOCUMENTADOR.-

Realiza documentos de pedimentos tanto de importación como de exportación.

- DESPACHADOR

Realiza los despachos de importación y exportación además de revisar con exactitud y corrección los datos del pedimento.

- LIQUIDADADOR

Hará el pago de los derechos correspondientes ante la aduana.

En esta sección aduanal solo se harán las operaciones técnicas que se requieran, debiendo hacerse en los diversos departamentos administrativos todas aquellas que le sean complementarias. (84) (85)

(84) Fernandez op. cit., p. 67 - 70

(85) Ovilla op. cit., p. 43 - 45.

3. FUNCIONES DE LAS SECCIONES DE VENTAS Y RELACIONES

Las funciones de esta sección, comprenden principalmente las siguientes:

- Conservar los clientes existentes, estando en continuo contacto con ellos.

- Conseguir nuevos clientes por medio de las agencias de presentación propaganda.

- Prestar a los clientes toda clase de servicios relacionados con la actividad aduanera, como el tramitar permisos, solicitudes hacer gestiones ante las diversas dependencias gubernamentales.

- Prestar servicios técnicos de consultoría en materia, aduanal.

- Informar a los clientes por medio de circulares o de otros medios, de todas aquellas disposiciones legales en materia aduanal que los afecte.

Para las operaciones que realiza esta sección, debe separarse en dos departamentos que son:

- a) Departamento de Ventas
- b) Departamento de Relaciones

DEPARTAMENTO DE VENTAS

Comprende a los agentes y otros empleados que tengan por función, el conseguir nuevos clientes o despachos. A su cuidado estará el aspecto de la propaganda.

DEPARTAMENTO DE RELACIONES

Deberá tener empleados que visiten a los clientes así como personal capacitado para tramitar permisos, efectuar operaciones y trámites mencionados ante dependencias gubernamentales para resolver y atender las consultas de los clientes, así como para hacer las visitas periódicas. (86)

Con lo anterior concluimos lo referente a la organización y administración de la agencia aduanal, la cual vemos, es una gran empresa que en realidad. No recibe la importancia que por la naturaleza de su actividad debería de darsele. A continuación mencionaremos el funcionamiento de una Agencia Aduanal.

(86) Carvajal op. cit., p.

El funcionamiento de una agencia aduanal se da de la siguiente manera:

- Se recaba del proveedor la documentación respectiva, la cual consiste en: El juego de facturas comerciales con la vista consular, lista de empaque, pedimento aduanal, el manifiesto consular y permisos de importación en los casos en que se requiera.

- Una vez presentada la documentación la aduana efectúa la confrontación de la misma. Si la confronta y revisión es correcta, el jefe de la aduana designa al vista que efectuará el despacho aduanal, para que se proceda a la aplicación de la tarifa, obteniéndose por parte de la aduana la conformidad del interesado o el agente aduanal. Obtenida ésta, se procederá a la liquidación o al pago de los derechos, con lo cual se obtiene la autorización de la entrega de las mercancías concluyendo con ello las actividades de la tramitación aduanal en la aduana o ante la misma.

- Con toda la documentación necesaria de cada operación se forma un legajo.- Los legajos se clasifican por clientes, otorgando a cada uno un número de registro, que se le asigna a cada operación de acuerdo a lo que estipula el Código Aduanero. Por lo general cada operación debe contener esta documentación:

- 1.- Pormenor de gastos, con sus respectivos comprobantes de los mismos.
- 2.- El pedimento aduanal.
- 3.- El manifiesto consular.
- 4.- La factura comercial.

Formado en su totalidad el legajo respectivo es remitido a la oficina matriz, en donde será revisado para su aprobación.

- la sección administrativa a través del departamento de contabilidad, es el encargado de recibir los legajos de trámite legal y expedición. Deberá supervisarlos y analizarlos tanto en el aspecto comercial como en el aduanal. En lo que respecta a lo comercial, verificará si fueron cumplidas las instrucciones dadas por el cliente; por lo que se refiere al aspecto aduanal, revisará si la tramitación fue correcta, si el pago de derechos fue correcto de acuerdo con la tarifa arancelaria aplicada y en general si se cumplió todo conforme al Código Aduanero. Con lo anterior se estará en condiciones de formular la cuenta de gastos respectiva de acuerdo con la tarifa respectiva, autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- La sección de ventas y relaciones, a través de las sucursales y corresponsales con los que se trabaje, está

obligado a formular el legajo correspondiente de cada operación aduanera que se efectúe por cuenta y orden de la oficina matriz, incluyendo a dicho legajo su cuenta de gastos correspondientes. La oficina matriz recibe de sus corresponsales, legajo y cuentas de gastos que amparan el despacho aduanal y de las sucursales su legajo y el reporte del manejo en efectivo ya sea diaria o semanalmente, según lo requiera la magnitud de las operaciones.

- Posteriormente el legajo pasa al departamento de cobranzas, que se efectúa regularmente contra la entrega de documentos oficiales originales. Estos documentos son: El pedimento aduanero y la cuenta de gastos del agente aduanal, los cuales se recaban por medio de cobradores si es en la misma ciudad y si es en otra ciudad por mediación de un banco, culminando con el pago la prestación de un servicio. Es importante señalar que al recibir la matriz los documentos de cobranza, deberá enviar la remesa que repondrá el fondo que cada oficina tiene establecida.

- Para ejercer el control administrativo y económico de las oficinas de representación aduanal, existen los procedimientos:

I.- Constituir una Sociedad con diversas sucursales controladas desde su oficina matriz.

II.- Actuar cada oficina en forma individual, enviando sólo reportes extraoficiales a las demás o bien debidamente controladas por una oficina principal agencias aduanales filiales.

En el primer caso, varios agentes aduanales se unen y constituyen una sociedad, teniendo cada uno de ellos oficina en la Ciudad ante la aduana que explota su patente; una de estas oficinas se designa matriz funcionando las demás como sucursales. La matriz será la encargada de controlar en sus operaciones a todas las sucursales.

En el segundo caso, se agrupan varios agentes aduanales sin constituir una sociedad, y designan una oficina matriz, sin que legalmente lo sea para constituir Agencias Aduanales Filiales, pero cada una realiza sus operaciones independientemente y tiene su propia administración, prestandose entre ellas ayuda mutua.

La razón por la que la mayoría de las agencias aduanales tienen sucursales o filiales en diversas ciudades, es la naturaleza misma de sus actividades.

Cuando sean Sucursales, enviarán a la matriz informes periódicos de las operaciones realizadas en ese lapso, para inscribir las operaciones en la contabilidad.

Siendo oficinas filiales, únicamente enviarán reportes de las operaciones realizadas para conocimiento de la oficina principal que las controla.

Entre los principales problemas que se presentan en el orden económico-administrativo, esta el de la distribución adecuada del manejo de los fondos a cada una de sus oficinas. Un modo de resolver este problema es destinar a cada agencia aduanal una cantidad determinada en efectivo depositada en un banco en el primer caso, y en el segundo, cuando sean controladas por una oficina principal que sea suficiente para cubrir los diversos pagos que tienen que hacer para realizar sus operaciones, es decir, un fondo fijo en bancos.

Conforme vayan disponiendo de él de acuerdo con las cuentas de gastos que expidan y que envíen a la matriz para su cobro así como de las relaciones de gastos debidamente comprobados, ésta les hará llegar fondos por el importe de esos documentos, para reponerles su fondo en el numerario necesario para su operaciones normales. Para que la oficina matriz o principal pueda controlar administrativamente a las sucursales o filiales, estas le enviarán una copia de acuso de recibo de documentos recibidos.

En esta forma se conocen la cantidad de despachos

que se tramitan en las diversas oficinas y de que clientes son. Diariamente se envía un reporte aduanero para que la -- oficina central conozca el estado de cada despacho en particular y pueda informar al cliente.

De esta forma somera pero pedagógica, nos referimos al funcionamiento de una agencia aduanal. (87) (88) (89) (90)

III.6. DERECHOS, OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDAD DEL AGENTE ADUANAL.

Las disposiciones aduaneras, conformadas dentro de su legislación, el Reglamento de la Ley Aduanera así como las demás que se aplican de manera supletoria, se encuentran integradas por esa gama de llamados "Reguladores de Conductas" o "Esquemas de Interpretación de una conducta", las cuales reciben diversas denominaciones de acuerdo al tipo de conducta que estén interpretando.- Así tenemos que existen:

(87) Ovilla op. cit., p. 43 - 49.

(88) Ibidem p. 153.

(89) Ibidem p. 154.

(90) Ibidem. p. 159.

- **NORMAS** las cuales producen derechos y obligaciones
Los derechos son todas aquellas conductas que estan, permitidas
o consedidas por las normas.

Las obligaciones son conductas establecidas en la
norma, cuya característica es que para poder ser cumplidas
permiten la coacción pues en dado caso que no se realicen
se obtendrá una sanción.

— DECRETOS

En los cuales se manifiesta alguna forma de conducta
que debe ser observada.

- ACUERDOS

Son documentos en los que se producen manifestaciones
de aceptación o rechazo para la realización de una conducta
determinada.

- ORDENES

Son la manera de tipificar una conducta, sin necesidad
de un objeto material llamado escrito acuerdo o decreto.

Así encontramos que los agentes aduanales no escapan

a estos "Esquemas de Interpretación" de una conducta, determinada los cuales les producen derechos y obligaciones que son el objeto de estudio de este tema. A continuación haremos mención de los mismos, los que se encuentra contenidos en los siguientes: (91)

En toda relación tributaria se encuentran necesariamente, dos sujetos que son los que la realizan o la hacen posible: El sujeto activo que invariablemente es el estado en virtud del ejercicio del poder tributario, inherente al poder del imperio o poder soberano y el sujeto pasivo que es la persona física o moral sujeta a esa potestad y a quien las leyes le imponen el cumplimiento de una prestación o una abstención. Pero el objeto de la relación a su vez está compuesto por obligaciones de diverso contenido; una, la principal o esencial, que consiste en pagar el tributo y que se considera como el centro del derecho tributario; y otras, accesorias o secundarias que el legislador impone al contribuyente y aun a terceras personas para el cumplimiento de múltiples actos o abstenciones tendientes a asegurar y a facilitar la determinación y la recaudación de los tributos.

Surgen dentro del concepto genérico del sujeto pasivo, diferencias específicas o de grado que obligan a distinguir,

(91) Ovilla. op. cit., p. 23.

"al sujeto pasivo del impuesto" que es el deudor propiamente dicho, el contribuyente, quien debe cubrir el impuesto porque su situación coincide con el presupuesto de la norma tributaria, y al "sujeto pasivo de la obligación" o "responsable" que es el que debe cumplir con los actos formas o procedimientos que se le imponen como obligaciones secundarias, accesorias, distintas de la del pago del tributo.

En este orden de ideas, cabe afirmar que el agente aduanal cuando interviene en la relación tributaria con motivo de sus funciones del ejercicio de éstas, lo hace como, "sujeto pasivo de la obligación", como un tercero, un auxiliar obligado al cumplimiento de determinados deberes distintos del de pagar el tributo, y no debe ser de otra forma en virtud de que dicho agente no es el "sujeto pasivo del impuesto", no es el interesado directo en las operaciones que realiza, sino simplemente, un auxiliar del estado y colaborador del comercio internacional.

Su situación coincide con la de otras personas, de las que se vale el Estado para asegurar la correcta y oportuna percepción de los tributos, o simplemente para constatar el cumplimiento de las disposiciones, actos o formalidades relativos a los mismos. (92) (93)

(92) Marguín op. cit., p. 203 - 207.

(93) Delgadillo op. cit., p. 103 - 106.

OBLIGACIONES DEL AGENTE ADUANAL

Estas se encuentran previstas dentro de la Ley aduanera en el artículo 145 en el Reglamento de la Ley Aduanera en los artículos 189, 196.

Las disposiciones que el ordenamiento jurídico le impone al agente aduanal son de muy diverso contenido y consisten en abstenciones: no ser empleado, representante o agente de alguna empresa de transporte, no suspender sus labores sin causa justificada o prestaciones, que pueden referirse a la realización de un acto material, mantener su oficina precisamente en el lugar de adscripción de la patente a actos jurídicos: declaraciones de cuotas, ajuste de impuestos, pagos de créditos fiscales.

Para lograr en lo posible una fácil o clara exposición del tema, es necesario catalogar las obligaciones del agente aduanal. Considerando las características de cada una de ellas se pueden dividir en:

- 1.- Obligaciones de carácter administrativo.
- 2.- Obligaciones de carácter fiscal.

OBLIGACIONES DE CARACTER ADMINISTRATIVO

Corresponde a este grupo las obligaciones que el Código Aduanero impone al agente para que su conducta se realice en forma, segura, general y permanente.

Su transgresión o incumplimiento acarrea sanciones o responsabilidades también de carácter administrativo. (94)

La clasificación de que se hizo de los actos que realiza el agente aduanal, en actos previos al despacho, actos durante el despacho y actos posteriores al despacho ha de servir ahora para precisar cuáles de ellos se llevan a cabo en cumplimiento a las obligaciones de carácter administrativo.

Los actos previos al despacho son los que derivan de las obligaciones administrativas que nos ocupan, así:

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

- Residir y mantener su oficina principal, en el lugar de adscripción, para la atención de los asuntos propios de su actividad, señalando el domicilio de su oficina principal.

(94) Margoín op. cit., p. 206.

- Cumplir el encargo que se le hubiere conferido, por lo que no podrá transferirlo ni endosar documentos que estén a su favor o a su nombre, sin la autorización expresa de quién lo otorgó.

- Ocuparse personal y habitualmente de las actividades propias de su función, y no suspenderlas en ningún caso, excepto cuando lo autorice u ordene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Firmar en forma autógrafa como mínimo el 15% de los pedimentos presentados mensualmente, utilizando su clave confidencial.

Artículo 145 de la ley aduanera fracciones I, II, IV, V, X, son todos actos que el Estado impone en forma obligatoria y que tienden a que los servicios que se encomiendan a los agentes aduanales, se presten con la debida seguridad, generalidad y permanencia.

También encajan en este grupo, los actos posteriores al despacho, aquellos actos que en forma obligatoria le señalan al agente aduanal las siguientes:

- Dar a conocer a la aduana de su adscripción los nombres de los empleados autorizados o dependientes para auxiliarlo en los trámites de todo el despacho aduanero, de cuya

acción será ilimitadamente responsable.

- Rendir a sus clientes las cuentas de gastos respectivos y entregarles los comprobantes de pagos y demás documentos correspondientes, en un plazo de 30 días naturales a la terminación de su mandato, en febrero de cada año informara de los honorarios cobrados a cada cliente en el año anterior.

Como se dijo, la transgresión o el incumplimiento de estas obligaciones; acarrea o deriva para el agente aduanal, responsabilidades o sanciones de carácter administrativo que van, desde el apercibimiento a fin de que se subsane la omisión y regularidad, hasta las multas, suspensión temporal de funciones y cancelación definitiva de la patente. Artículos 139, 140, 147 y 148 de la ley aduanera.

OBLIGACIONES DE CARACTER FISCAL

Son todas aquellas que consignan la realización o la no realización de determinados actos, formas o procedimientos que el Estado considera necesarios o indispensables para garantizar y asegurar, lo más posible, la correcta declaración y liquidación de los impuestos y su oportuna recaudación.

Es decir, participan de la naturaleza todas las obligaciones cuya principal objetivo es garantizar el interés

fiscal (95) valiéndonos también de la clasificación que se hizo de los actos del agente aduanal, sepueden comprender en este grupo las obligaciones que propiamente están referidas a la conducta que dicho agente realiza "Durante el despacho".

Participan de la naturaleza fiscal:

- El reconocimiento de mercancías, para su clasificación, empleando el sistema electrónico cuando la Secretaría lo determine.

- La formulación y presentación de los pedimentos,

- La presentación de las facturas comerciales, permisos para operaciones especiales, franquicias, lista de embarque, utilizando los candados y engomados oficiales.

- Presentación de las mercancías ante los lugares y las autoridades correspondientes, portando su gafete en los recintos fiscales.

- Declaración de los impuestos y su pago.

- La garantía del interés fiscal, en los casos procedentes, contando con el equipo necesario para promover el despacho electrónico.

(95) Delgadillo op. cit. p. 108.

- Otorgar garantía anual, en la cuantía que establezca la Secretaría en las disposiciones de carácter general.

- Llevar al corriente todos los registros del despacho en los que interviene, y formar un archivo con los documentos relativos, que deberán conservarse por 5 años en la oficina principal de la agencia, a disposición de la autoridad aduanera.

- Aceptar las visitas que ordene la actividad aduanera.

Las sanciones que se derivan del incumplimiento de las obligaciones señaladas con carácter fiscal-aduanal, consisten, generalmente en multas, como por ejemplo la consignada en el artículo 136 fracciones I, II, III, artículo 138 fracción VIII, 139 fracción VI con relación a la obligación de presentar documentación, infracciones relacionadas con el control, seguridad y manejo de las mercancías de comercio exterior.

RESPONSABILIDAD SOLIDARIA DEL AGENTE ADUANAL

Con respecto a ésto, el Código Fiscal de la Federación establece en un artículo 26 la solidaridad como sigue:

"Son responsables solidarios con sus contribuyentes:

I. Los retenedores y las personas a quienes las leyes impongan la obligación de recaudar contribuciones, a cargo de los contribuyentes, hasta por el monto de dichas contribuciones.

II. Las personas que estén obligadas a efectuar pagos provisionales por cuenta del contribuyente, hasta por el monto de estos pagos.

VII. Los representantes sea cual fuere el nombre con el que se les designe, de personas no residentes en el país con cuya intervención éstas efectuen actividades por las que deban pagarse contribución.

IX. Los terceros que para garantizar el interés fiscal constituyan depósito hasta por el valor de los dados en garantía, sin que en ningún caso su responsabilidad exceda del monto del interés garantizado".

Es conveniente subrayar el hecho de que la solidaridad contenida en el artículo 26 por la que se convierte a un tercero "sujeto pasivo de la obligación" en verdadero "sujeto pasivo del impuesto", solamente opera cuando medie una irregularidad, omisión o incumplimiento de las obligaciones directamente

imputables a las personas señaladas, puesto que la solidaridad en estos casos, se ha previsto como medida sancionadora, como castigo a la no observancia o transgresión del ordenamiento jurídico.

Cabe mencionar que el artículo 41 Fracción II del Código Aduanero establece: "Son responsables solidarios del pago de los impuestos al comercio exterior y de las de más contribuciones que se causen administrativa y fiscalmente con motivo de la introducción de mercancías al territorio nacional o de la extracción del mismo:

II.- Los agentes aduanales, por los que se originen, con motivo de las importaciones y exportaciones en cuyo despacho aduanero intervenga personalmente o por conducto de sus empleados autorizados".

Esta responsabilidad no debe considerarse como solidaria, sino que es directa del agente aduanal aunque motivada por conducta ajena, en virtud de que el agente es el único responsable de los actos que se realizan al amparo de su patente. Si para el cumplimiento de sus funciones el agente aduanal, requiere de la colaboración de diversos elementos de empresa, entre ellos sus propios autorizados, deberá seleccionarlos debidamente puesto que sus actos se considerarán para todos los efectos, como actos propios del agente.

DERECHOS DEL AGENTE ADUANAL

Siendo el agente aduanal, una persona debidamente autorizada por el Estado para intervenir en las operaciones aduaneras de toda denominación en todas sus fases, actos y consecuencias y teniendo a su vez la calidad de sujeto pasivo de cualquier relación tributaria en que intervenga, necesariamente debe atribuírsele plena capacidad para el goce y el ejercicio de los derechos inherentes a su condición y a su actuar.

Nada más lógico sería, por tanto, concluir que el agente aduanal tiene plena capacidad:

1.- Para cumplir con sus obligaciones en la justa medida en que lo disponga el ordenamiento legal.

2.- Para ejercitar los derechos o acciones que le corresponden, para reclamar o impugnar cualquier acto o resolución de las autoridades fiscales que pueda causarle algún perjuicio a él o a su mandante o bien aquellos que no están debidamente fundados.

Puesto que es principio jurídico universalmente aceptado que toda obligación tiene el correlativo derecho de que se permita su cumplimiento y de que éste se efectue en los estrictos límites que la propia obligación señala.

Los derechos del agente aduanal se encuentran previstos en la legislación aduanera comprendidos en el artículo 146 así como en el Reglamento de la Ley Aduanera artículos: 193, 195, 198 - 199 entre otros, así de esta forma son derechos del agente aduanal:

I.- "Ejercer la patente".- Este derecho se basa en nuestra Carta Magna, a la cual consagra en su artículo I que en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga la constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y condiciones que la misma señale, determinando en su artículo 5 la libertad de trabajo, que posee todo individuo y el cual dice: A ninguna persona podrá impedírsele que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode siendo lícito. Es por ello que el agente aduanal en pleno ejercicio de sus garantías individuales desarrolla su actividad so pena que de no ejercer la patente, ésta le sea cancelada por así estarlo consignado por el Código Aduanero que en el artículo 149 señala: EL derecho de ejercer la patente se extinguirá por no ocuparse personal y habitualmente de las actividades propias de su función por más de 90 días hábiles sin causa justificada. Esta cancelación obedece a que la actividad del agente aduanal debe ser constante y permanente por ser un auxiliar del Estado y este equipara dicha actividad, con el bien común de la sociedad.

11.- "Recuperar por sí o por sus herederos o beneficiarios el monto del fondo de garantía que hubiera constituido conforme a los artículos 143 fracción IX, o 144 segundo párrafo con sus rendimientos, en los casos previstos por el penúltimo párrafo del citado artículo 144, previo acuerdo de la autoridad aduanera " , - El legislador nos muestra la intención de devolver la garantía a los agentes aduanales una vez que han concluido sus labores bajo los lineamientos que la ley establece; así el Reglamento de la ley nos señala el procedimiento para otorgar la garantía en el artículo 190:

- Autorizada la expedición de una patente, se recabará del interesado la garantía que para caucionar su gestión debe otorgar, el monto actualmente asciende a trescientos millones de pesos; La garantía estará en vigor durante el tiempo que se ejerza la patente y cinco años posteriores a su cancelación.

Existen dos situaciones importantes que son:

1.- Una vez que el agente aduanal ha cumplido con el retiro voluntario aprobado por la autoridad aduanera artículo 144 deben transcurrir 5 años una vez cancelada la patente para que pueda entonces recuperar el monto de su garantía.

2.- Cuando la cancelación de la patente se realice bajo alguno de los supuestos previstos en el artículo 149:

"Por dejar de satisfacer alguno de los requisitos, señalados en el artículo 143 o cuando no cumpla con la fracción V del artículo 145 por más de 90 días sin causa justificada el fondo de garantía que se hubiera constituido, pasará a propiedad del fisco federal ", es importante observar como la garantía obedece no solo a razones económicas sino a razones más de fondo como: La creación de empleos, satisfacer necesidades de primer orden, o el bien colectivo de la sociedad entre otras todas contempladas en nuestra carta magna así encontramos que:

"Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento".

Esta frase se encuentra contenida dentro del artículo 5 de nuestra Constitución y nos conduce la reflexión siguiente:

Qué debe entenderse por salario, salario mínimo, justa remuneración.

La ley federal del trabajo nos define lo que debe entenderse por salario en su artículo 82 el cual dice:

"Salario es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo".

La Constitución en su artículo 123 Fracción VI nos da la definición de salario mínimo".

"Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden social, material y cultural y para proveer a la educación obligatoria de los hijos".

Por último el maestro Ignacio Burgoa nos hace la siguiente reflexión acerca de lo que se entiende por Justa Remuneración:

"La justa remuneración o retribución significa que toda remuneración (obtención de ingresos económicos) debe estar de acuerdo y en proporción con la naturaleza misma del servicio que se presta, así como en consonancia con las dificultades de su ejercicio".

Por lo tanto el agente aduanal acorde con las características económicas y sociales de nuestro país, debe obtener

para sí y para los suyos, una remuneración justa no sólo por parte de los clientes a quienes auxilia y presta un servicio profesional o del estado quien emite la tarifa de honorarios que de acuerdo al artículo 193 del Código Aduanero la señala, sino por parte de la sociedad en general, ya que gracias al trabajo que desarrolla el agente aduanal se pueden obtener todos los artículos necesarios, para desarrollar de manera más confortable y práctica nuestra vida cotidiana.

Es importante señalar que el agente aduanal debe siempre conservarse dentro de los lineamientos que para el cobro de honorarios le asigne el Estado, puesto que esto se da a través de la Ley Aduanera en su artículo 145 al decir son obligaciones del agente aduanal: "Proporcionar en febrero de cada año información de los honorarios cobrados a cada cliente en el año del calendario".

El Reglamento de la Ley Aduanera establece en su artículo 193.

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante reglas de carácter general, señalará la tarifa para el cobro de honorarios de los agentes aduanales".

3.- Constituir, para facilitar la prestación de

los servicios complementarios a los de agente aduanal, únicamente sociedades civiles, integradas por mexicanos,. El agente aduanal interesado en constituir las, para dicho fin, solicitará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la autorización correspondiente, acompañada del proyecto estatutos y de la relación de los socios que habrán de integrarla, para su aprobación y cumpliendo con las condiciones que marca el reglamento.

En caso de autorizarse, la sociedad quedará sujeta a la verificación de su correcto funcionamiento, por la citada Secretaría". El artículo 123 de nuestra Carta Magna consagra que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; así mismo, el artículo 9 señala que no se podrá coartar la libertad de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, en base a ello al agente aduanal se le otorga, como a todos los ciudadanos mexicanos, la posibilidad de obtener mayores ingresos para lograr un mejor nivel de vida con la aprobación de la formación de Sociedades Civiles para la explotación de la Patente Aduanal.

Pero también la legislación aduanera es muy clara el señalar en sus artículos 146 fracción III y el 198 del reglamento,

que sólo se permitirán Sociedades Civiles integradas

por mexicanos y autorizado por la Secretaría de Hacienda, creo que el Estado consciente de lo que representa para sí y para la sociedad en su conjunto la actividad que desarrolla el agente aduanal, ha considerado como causa de cancelación de la Patente de Agente aduanal, el que se constituyan sociedades distintas, a las ya mencionadas.

IV.- Solicitar el cambio de adscripción a aduana distinta siempre que tenga dos años de ejercicio ininterrumpido y concluya el trámite de los despachos iniciados. Esta modificación a la ley aduanera le da un carácter más humano para con la difícil actividad del agente aduanal.

V.- Designar hasta tres representantes cuando realice un máximo de trescientas operaciones al mes; si excede de este número podrá designar hasta cinco representantes.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES

IV.1.- CONCLUSIONES

IV.2.- BIBLIOGRAFIA

CONCLUSIONES

- La agencia aduanal, es una institución privada que auxilia al gobierno federal en las transacciones comerciales internacionales, eficaces y productivas, para nuestro país, valiéndose para ello de la explotación de una patente de agente aduanal.

-El agente aduanal, es la persona física que funge--- como auxiliar del comercio exterior, quien a través de la explotación de una patente, asegura una rápida y correcta percepción de los derechos e impuestos aduaneros al Estado y a la vez protege los intereses privados que sus clientes le confían, esto por medio de la realización, de todos los trámites necesarios, para la importación y exportación de las mercancías.

-Al agente aduanal se le ha denominado de diferentes formas: comisionista, mandatario, consignatario, auxiliar de la administración fiscal, siendo las denominaciones más adecuadas:

Consignatario

Por ser la forma más sencilla de darle intervención en las gestiones aduaneras.

Mandatario

Siempre y cuando el mandato sea un mandato especializado y cumpla con los requisitos establecidos por la ley aduanera.

Auxiliar de la Administración Fiscal

Puesto que en la función descentralizada por colaboración concurren claramente las actividades que el agente -- realiza.

-La época contemporánea ha logrado, que la actividad aduanera, sea considerada por los Estados modernos, no solo con un valor económico o comercial, sino que se le han proporcionado valores sociales, culturales, políticos o de salud pública que la han transformado, llegando a ser considerada hoy, como factor de primer orden en las negociaciones entre los países y bloques económicos.

-No es muy lógico que una actividad que genera divisas, empleos y progreso al país, no cuenta con una base educativa, formativa y pedagógica en la formación de nuevas generaciones de agentes aduanales, ya es tiempo de que la experiencia y el empirismo, queden atrás y en cambio la ciencia, la tecnología y la educación sean los verdaderos formadores de los

nuevos profesionistas en el area del Derecho Aduanero.

-Entendiendo la actividad aduanera y la figura del agente aduanal, como una fuente generadora de desarrollo social, económico y político, nuestra Constitución, norma fundamental para la existencia de un Estado controla, fomenta y coadyuva para que este tipo de actividades sean cada vez más importante cualitativamente y cuantitativamente, acorde siempre con nuestra realidad Nacional.

- En la Administración Pública el agente aduanal tiene su propio espacio y posee su mundo laboral, ya que en las actividades que cotidianamente desarrolla la administración pública, la actividad aduanera y el mismo agente aduanal se ven inmersos y se vuelven piezas fundamentales, para que se cumpla con los fines y objetivos que el Estado le ha trazado a la administración.

- En cuanto al artículo 143 de la ley Aduanera hay algunos aspectos fundamentales, que son imprecisos y que perjudican los intereses del agente aduanal, estos aspectos se encuentran en las siguientes fracciones:

V. "No tener parentesco...etc.".-Esta fracción es un verdadero atentado contra lo establecido en el artículo 5 Constitucional, donde se establece que a nadie podrá impedirsele que se dedique

a la profesión que más le acomode y sobre todo cuando la propia ley no establece grados de parentesco, autoridad competente para definir los grados o líneas de parentesco que amerite impedimento para ejercer y sobre todo sea causa de extinción de la fuente de trabajo del agente aduanal señalada en el Código Aduanero en el artículo 149. Este aspecto es muy importante y debe ser legislado adecuadamente en beneficio del agente aduanal y del Estado.

VIII. "Aprobar el examen...etc.".- En este aspecto la ley aduanera es incongruente, porque le exige al agente aduanal preparación y actualización constante, en aras del beneficio colectivo, llegando incluso a sancionarlo con: Suspensión de 90 días por negarse a sustentar los exámenes y cancelación de patente por no aprobar el examen de eficiencia, sin embargo la misma ley en su artículo 145 fracción VIII, faculta al agente aduanal a que nombre empleados autorizados para que lo representen en todos los actos aduaneros, entonces yo me pregunto ¿Porqué el Estado le exige al agente aduanal una actualización constante si le va a permitir delegar toda su responsabilidad en personas que no poseen la preparación profesional y técnica necesaria, para el desarrollo de una actividad tan importante.

IX. "Oué a juicio de la ... etc.".-En este aspecto el Estado debe avanzar, acorde con las necesidades del país, por ello

esta fracción debería modificarse y ser más flexible con todas aquellas personas que desean obtener una patente.

- La patente de agente aduanal solo puede explotarse de dos formas:

- Como persona física o como persona moral constituida en sociedad civil.

Dependiendo de la calidad profesional del agente aduanal, de las condiciones económicas y sociales que imperen.

BIBLIOGRAFIA

- Amoros Narciso "DERECHO TRIBUTARIO", Editorial Financiera, Madrid 1963.
- Burgoa Orijuela "LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES", Editorial Porrúa, 7a. Edición México 1983.
- Casa Barreiro "HISTORIA, LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA DE LAS ADUANAS", Montevideo 1939.
- Carvajal Contreras Máximo "DERECHO ADUANERO", Editorial Porrúa, México D.F. 3a. Edición.
- Carvajal Contreras Máximo "ESTUDIOS DEL REGIMEN ADUANERO MEXICANO", edición del autor 1975.
- Carrasco Hiriarte Hugo "MANDATOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA TRIBUTARIA", Editorial Themis, México D.F. 1987.
- Cosío Villegas Daniel, "HISTORIA DE LA POLITICA ADUANERA EN MEXICO", Editada por centroamericana de Estudios Económicos en 1975.

- Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto "PRINCIPIOS DE DERECHO TRIBUTARIO", Editorial Pac, México D.F., 1985.
- Enciclopedia Jurídica "OMEBA", editorial Palma, Buenos Aires 1950, Tomo XV TIPO-INSA.
- Espinoza Gaviña Rodolfo "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ADUANERO", Editorial de Palma, Buenos Aires 1974.
- Fernández Lalane Pedro "DERECHO ADUANERO", Editorial de Palma, Argentina 1966.
- Fraga Gabino "DERECHO ADMINISTRATIVO", Editorial Porrúa México 1960, 8a. Edición.
- Garza Servando "LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES EN EL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO", Editorial TGSA, México 1949.
- J. Sierra Carlos, Martínez Vera Rogelio "HISTORIA DE LA LEGISLACION ADUANERA EN MEXICO", Editorial Porrúa, México, D.F. 1983. 6a. Edición.
- Margain Manatou Emilio, "INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO", Editada por la Universidad Autonoma de San Luis Potosí 1983.

- Ovilla Mandujano Manuel "DERECHO ADUANERO", Editada por la Escuela Nacional de Capacitación Aduanera, 2a. Edición 1978.
- Ovilla Mandujano Manuel "TEORIA DEL DERECHO", Editada UNAM/Facultad de Derecho en el año de 1975.
- Seara Vazquez Modesto "DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO", Editorial Porrúa, México 1983, 9a. Edición.

LEGISLACION

- CONSTITUCION POLITICA de los Estados Unidos Mexicanos, EDITORIAL Alco 1991.
- LEY ORGANICA de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, México 1991, 22a edición.
- CODIGO FISCAL de la Federación, Editorial Porrúa, México 1991 42a Edición.
- CODIGO CIVIL para el D.F. en materia común y para toda la República en materia Federal, Editorial Berebera, México 1991.
- CODIGO DE COMERCIO y leyes complementarias, Editorial Porrúa, México 1991, 54a edición.
- LEY FEDERAL del Trabajo, Editorial Porrúa, México 1991.
- LEY ADUANERA, Editorial Porrúa, México 1990 11a edición.
- REGLAMENTO de la Ley Aduanera, Editorial Porrúa México 1990.
- REGLAMENTO Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Edit. Porrúa, México 1991 42a edición.
- DIARIO OFICIAL de los días 28 de Diciembre de 1989 y del 3,4 de Enero de 1990.