

649
2ef

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



**NATURALEZA Y FUNCIONES DE LAS ADUANAS
EN MEXICO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

Jorge Ortega González

MEXICO, D. F.

1992

FALLA DE ORIGEN



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

NATURALEZAY FUNCIONES DE LAS ADUANAS EN MEXICO

CAPITULO I

	Pagina
NOCION DE ADUANA	
1. Etimología.	1
2. Definición: a) Naturaleza.	1
3. Importancia:	6
a) Económica.	6
b) Política.	7
c) Legal.	9

CAPITULO II

HISTORIA DE LAS ADUANAS EN MEXICO

1. Su aparición. Las aduanas en la colonia.	12
2. Las aduanas en el siglo XIX.	16
3. Las aduanas en el siglo XX.	25

CAPITULO III

ESTRUCTURA DEL SISTEMA ADUANERO MEXICANO

1. Atribuciones del Ejecutivo Federal.	29
2. Atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	32
3. Atribuciones de la Dirección General de Aduanas.	35

CAPITULO IV

TIPOS DE ADUANAS

1. Aduanas Marítimas.	48
2. Aduanas Fronterizas.	49
3. Aduanas Aéreas.	50
4. Aduanas Interiores.	51

CAPITULO V

FUNCIONES DE LAS ADUANAS EN MEXICO

1. Competencia de las aduanas.	59
a) Despacho aduanero.	62
b) Procedimiento administrativo de investigación y audiencia.	74
2. Vista Aduanal.	82
3. Agente Aduanal.	83
4. Regímenes Aduaneros	94
a) De importación.	97
Definitiva.	
Temporal:	Para retornar al extranjero en el mismo estado. Para elaboración, transformación o reparación. Para depósito industrial.
b) De exportación.	108
Definitiva	
Temporal:	Para retornar al país en el mismo estado. Para elaboración, transformación o reparación.
c) Depósito fiscal.	112
d) Tránsito de mercancías.	118
e) De las marinas turísticas.	121
5. Operaciones Aduaneras.	
a) Por vía aérea.	123
b) Por vía marítima.	124
c) Por vía terrestre.	130
d) Por vía postal.	131

CAPITULO VI

REFORMAS EN LAS ADUANAS EN MEXICO

1. Reformas recientes a la ley aduanera.	134
2. Reformas al reglamento interior de la SHCP.	135
	156

CAPITULO VII

CONCLUSIONES

166

CAPITULO I NOCION DE ADUANA.

1. ETIMOLOGIA.

Según coinciden la mayoría de los investigadores en esta materia, la palabra aduana proviene del Arabe adayuan, que significa libro de cuentas.

Algunos autores creen que la palabra de la que se origina es *divanum* que significa la casa donde se recogen los derechos. De aquí empezó a llamarse *divana*, luego *duana* y por fin acabo en *aduana*.

Otros sostienen que etimológicamente procede del francés *duana* o *dovana* equivalente a derecho, entendido como tributo; y algunos otros del italiano *dúxana* que eran los derechos que percibía el *Dux* por la entrada de las mercancías en Venecia, o bien del griego *soxa* que significa recaudación.

Todos estos conceptos etimológicos corresponden a la actividad aduanera; pero, creo yo que el que mas se apega a la concepción tradicional de aduana y a sus funciones clásicas, es el de *divanum*.

2. DEFINICION.

Aduana según el Diccionario Enciclopédico Uteha; (del árabe, *adayuan*, libro de cuentas).- oficina pública, establecida generalmente en las costas y fronteras, para registrar, en el tráfico internacional los géneros y mercaderías, que se importan o exportan, y cobrar los derechos que adeudan.

Aduana es la institución que tiene a su cargo la percepción de los derechos de importación y exportación de mercaderías y de un modo general, la ejecución de las leyes y reglamentos relativos a la política fiscal en orden al tráfico fronterizo.¹

Pedro Fernández Lalanne afirma que "la Aduana constituye uno de los mas importantes atributos de la Soberanía de la Nación. Es el medio de ejercer el poder de Policía Fiscal en todo cuanto se relaciona con la importación y tránsito de mercancías por sus fronteras".²

Desde mi punto de vista la Aduana es la Institución de derecho público que tiene a su cargo la percepción de los impuestos de importación y de exportación y vigila y hace cumplir las disposiciones de Ley respecto del comercio internacional, para regular la economía nacional y proteger la soberanía nacional.

Puede notarse que en mi definición coincido con Fernández Lalanne al considerar que la Aduana es un atributo de la Soberanía de la Nación. La soberanía la define Herman Heller como aquella unidad decisoria que no está subordinada a ninguna otra unidad decisoria universal, es la libre determinación del orden jurídico.³ El artículo 39 de la Constitución mexicana establece que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo; y, el artículo 41 constitucional nos dice que " el pueblo ejerce su

1 Diccionario Enciclopédico Quillet. Tomo I, pag. 74. 1979.

2 Fernández Lalanne Pedro. Derecho Aduanero. Ediciones de Palma. Buenos Aires 1966.

3 Diccionario Jurídico Mexicano, tomo VIII. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

soberanía por medio de los poderes de la Unión ..."; en este caso es el poder ejecutivo por medio del cual el pueblo ejerce su soberanía; ya que dentro de este encontramos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la cual regula la institución de las aduanas que son un instrumento de la Administración Pública Federal que vigila que la autodeterminación de un pueblo en materia de comercio exterior se realice como lo establece la ley. Esto significa que el pueblo por medio de sus representantes toma decisiones en materia aduanera las cuales son protegidas por las aduanas.

Decía Montesquieu, **donde hay comercio hay aduanas**, en base a esto en mi definición considero a la Aduana como la institución que vigila el cumplimiento de las disposiciones de comercio internacional. El tráfico de mercancías de un lugar a otro desde la antigüedad ha sido regulado por un órgano público. En la India era el ejército quien recaudaba los tributos en los pasos fronterizos. En Egipto las importaciones provenientes de India y Arabia estaban sujetas al pago de tributos. Los Fenicios aplicaban un proteccionismo económico y comercial por medio de aduanas. Los Griegos por medio de los tributos "Imperium y Portorium" protegían a sus ciudades de la competencia de los artículos de otros países.⁴

Decía yo que el concepto etimológico mas apegado a las funciones clásicas de la aduana lo es el que la considera como casa donde se recojen los derechos, es por esto que en mi definición menciono que **la aduana tiene a su cargo la percepción de impuestos al comercio exterior, que es la función esencial -mas no exclusiva- de las aduanas.**

4 Máximo Carvajal Contreras. Derecho Aduanero, pags. 46 a 50. México 1988.

Menciono en mi definición que la aduana regula la economía; partiendo del principio de que el Estado interviene en el desarrollo de la industria, se ha llegado a considerar a la aduana como un medio infalible para reglamentar la libertad de comercio y proteger la industria nacional, impidiendo que ella pase a una plaza de consumo determinado o permitiendo su acceso, según convenga. Es indudable que las aduanas buscan satisfacer un interés colectivo. En ese orden de ideas la aduana a parte de ser un organismo administrativo encargado de la percepción de los impuestos aduaneros es ahora un verdadero regulador económico.

A.NATURALEZA.

Defino a las aduanas como instituciones de derecho público por estar reguladas por el Derecho Aduanero el cual pertenece al Derecho Público, porque el sujeto esencial y dominante de la relación jurídica es el Estado; sus disposiciones son de orden público y no pueden ser modificadas por los particulares; con su cumplimiento está comprometido el interés general por los fines y actividades de ese Derecho -la aduana protege directa e inmediatamente intereses públicos, aunque de manera mediata e indirecta el interés privado; la naturaleza de sus normas son de subordinación jurídica.⁵

La naturaleza de las Aduanas es pues de Derecho Público. Gabino Fraga en su libro de Derecho Administrativo menciona que se considera como de derecho público las normas imperativas, es decir, las que contienen mandatos absolutos e irrenunciables. En el caso de las aduanas, los particulares se subordinan a las disposiciones y se limitan

5 Máximo Carvajal Contreras. Derecho Aduanero, pag. 9.

a cumplir con la legislación aduanera para poder realizar el tránsito de mercancías. En la creación de la norma aduanera no tiene intervención alguna el obligado; "El Estado es quien sanciona la disposición legal, con arreglo a los preceptos y limitaciones contenidas en la Constitución por lo que las relaciones jurídicas a que da lugar el impuesto de aduana, son relaciones de derecho público", afirma Cutrera.⁶

El Derecho Público se distingue del Privado, porque mientras el primero tiene la finalidad de satisfacer un interés colectivo, el segundo sólo se refiere al interés de los particulares y las relaciones entre ellos. Es de indudable interés público el recaudar los impuestos al comercio exterior.

Las Aduanas son instituciones de la Administración Pública Centralizada que prestan un servicio público, entendiendo a este, como lo define Maurice Hauriou: Es un servicio técnico prestado al público en forma regular y continua por un organismo público -aduanera- para satisfacer necesidades colectivas.

El servicio que prestan las aduanas es indudablemente técnico por requerir una organización científica previa en la que utiliza un conjunto de conocimientos metódicamente organizados como lo son los aranceles, los criterios de clasificación o los sistemas de valorización v.gr. Las aduanas otorgan este servicio técnico como una prestación para satisfacer una necesidad colectiva que en este caso lo es la necesidad de regular la economía nacional, vigilando el estricto cumplimiento de las leyes que rigen la materia.

6 Achille Cutrera, Principios de Derecho y Política Aduanal, Padova 1941.

El Servicio que prestan las aduanas se realiza de una manera regular y continua puesto que no se interrumpe y se ofrece siempre bajo las mismas condiciones.

3.IMPORTANCIA.

A.IMPORTANCIA ECONOMICA.

Claro es que la Aduana no tiene una finalidad exclusivamente fiscal de recaudación de un impuesto. La Aduana ha tenido una importancia trascendental en la economía nacional. Ya en mi definición decía que las aduanas **regulan la economía nacional**. La política económica libremercantilista o proteccionista que siga el Estado, se encuentra siempre reflejada en la cuantía de los impuestos a la importación y a la exportación, y en las funciones de las aduanas.

Las Aduanas sirven para asegurar una favorable concurrencia a la industria doméstica respecto de la que viene de otra parte y en tal sentido son muy útiles, porque gravan la industria extranjera, hasta el punto de encarecer sus productos sobre los de la propia, y facilitar así el preferente consumo de éstos. Que ese proteccionismo represente una ventaja o, como creen otros autores, un serio inconveniente incluso para el desenvolvimiento y perfección de la industria nacional, constituye el tema de constante discusión entre las escuelas proteccionistas y libremercantilistas.

Es importante mencionar que cualquier convenio de integración económica regional, deja ver que el mecanismo básico para el logro de sus fines consiste en la eliminación gradual de los gravámenes y restricciones de todo orden que inciden en las

importaciones y las exportaciones, hasta lograr la total eliminación de ellos. En el cumplimiento de estos fines las aduanas constituyen, uno de los más importantes brazos ejecutores de estos convenios. Las naciones pueden establecer áreas de libre comercio, uniones aduaneras, mercados comunes o algún otro tipo de integración aduanera. El Mercado Común Europeo es un ejemplo de lo que se puede lograr; una de las primeras medidas por el adoptadas fue el compromiso de la reducción de los impuestos y trabas aduaneras y el establecimiento de una nomenclatura común, indispensable para el mutuo entendimiento y aplicación de las reducciones y tratamientos arancelarios acordados.

Los países que primero tomen la iniciativa para agilizar en cualquier forma sus operaciones aduaneras, serán los más económicamente beneficiados.

La importancia económica se materializa cuando el fin fiscal de las contribuciones pasa a un equilibrio con la función económica de las aduanas y entonces las disposiciones aduaneras son utilizadas como normas que apoyen el desarrollo económico del país.⁷

B. IMPORTANCIA POLITICA.

El impulso a nuestro comercio exterior constituye y se impone como categoría esencial en la tarea de programar la política económica nacional.

Para el Gobierno de México, la promoción de las exportaciones es importante y las Aduanas juegan un papel relevante en esto, razón por la que deben agilizar sus

7 Política Administrativa en materia aduanal. Revista de Investigación Fiscal. Nov. 1968.

mecanismos y actividades tendientes al despacho de estas operaciones dirigidas a la atracción de divisas.

Nuestro ritmo de desarrollo económico exige actitudes más agresivas dentro de los mercados internacionales, razón por la que México está empeñado en conquistar nuevos mercados en el extranjero.

Es bien sabido que los beneficios de una economía más abierta hacia el exterior serán enormes, ya desde el punto de vista de la balanza de pagos, ya desde el ángulo interno de la economía, ya desde el aspecto político y social, pues al aumentar el nivel de crecimiento de las exportaciones sobre el de las importaciones, obtendremos ingresos de divisas para el país, y la expansión de aquellas, generará nuevas fuentes de trabajo y con ello una mayor demanda de mano de obra, necesaria para remediar los problemas que originan la subocupación y el desempleo.

En algunas otras ocasiones el Estado en materia aduanera hace a un lado la función fiscal y económica para encargarse de la función político-social; como lo es el caso de la creación de las zonas libres en nuestro país, las cuales se han presentado como una forma de desarrollo social más equilibrado de las comunidades que habitan dichas zonas y una redistribución más ordenada de la población, cuando se dictan las medidas adecuadas para atender sus necesidades en zonas que están en desventaja frente a los pobladores de regiones centrales del país con acceso a los satisfactores de origen nacional.

Las Aduanas no sólo son importantes para la política interna sino también para la política internacional puesto que, como ya mencioné, las aduanas tienen una actividad que consiste en la integración del país a la comunidad mundial, a través de los diferentes

convenios de comercio exterior que se celebren, puesto que ellas son las encargadas de llevar a la práctica el contenido de tales convenios.

C.IMPORTANCIA LEGAL.

El Estado Moderno actúa en el plano económico en sus diferentes actividades, en consecuencia el Estado es comprador, vendedor, presta dinero y solicita empréstitos, costea los gastos públicos, dispone de los recursos públicos, dirige la actividad presupuestaria, etc...

El conjunto de normas que regulan esta actividad económica del Estado constituye el Derecho Financiero. A su vez de este derecho nace, con autonomía, el Derecho Tributario constituido por el conjunto de normas que regulan la actividad que cumple el Estado con el fin de obtener los tributos con que debe atender total o parcialmente los gastos públicos.

El Derecho Aduanero es un renglón del Derecho Tributario, desde el momento en que la esencia del Derecho Aduanero descansa principalmente en el tributo. Las Aduanas como ya dije son instituciones de orden público reguladas por el Derecho Aduanero que sirven como instrumentos legales para la percepción de impuestos al regular bajo que requisitos y circunstancias pueden entrar y salir mercaderías a y de nuestro país, de aquí su importancia legal, o sea la trascendencia de su regulación dentro del marco jurídico de nuestro país y dentro del contexto de los ordenamientos tributarios.

Tan son instrumentos de percepción que tan sólo en la aduana de Nuevo Laredo durante los primeros 8 meses de 1991 la recaudación fiscal llegó a los 4 billones 620mil

millones de pesos, según declaraciones del representante de agentes aduanales de esa ciudad en el mes de octubre de 1991.

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, la legislación aduanera comprende normas de derecho tributario sustantivo, de derecho tributario represivo, además de otras estrechamente relacionadas con las finanzas, y la economía.

La entrada y salida de mercancías al territorio nacional provoca la intervención de autoridades y dependencias del Ejecutivo Federal encargadas de regular y de vigilar que tales operaciones se realicen conforme a lo ordenado por la ley, surgiendo por estas razones el concepto de aduana que tiene en nuestro país encargada la función específica de vigilar que tales operaciones se hagan como el Estado ha creído jurídicamente conveniente que se realicen.⁸

Actualmente los grandes avances de la ciencia y de la técnica, la facilidad de comunicación y transporte han incrementado el comercio internacional logrando un mayor y constante intercambio entre los pueblos de la tierra, es por esto que el Estado debe intervenir regulando legalmente el comercio que se realiza con el exterior. Compete a las aduanas, resolver si las mercancías causan impuestos y efectuar su cobro; declarar si en relación con los hechos relacionados con las operaciones que ante ellas se realizan, se ha cometido una infracción a las leyes fiscales, y en su caso, imponer las multas respectivas y determinar el destino que deba dársele a las mercancías vinculadas con tales hechos.

8 Cervantes Altamirano Efrén. Ley Aduanera de 1982 y su reglamento. Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México. Mayo-Agosto 1983, pag. 34.

Es de tal manera importante este sector de la actividad administrativa, que de su correcto funcionamiento dependen en gran parte el éxito de las medidas de estímulo fiscal o bien, de defensa arancelaria -de los productores nacionales- que se encuentran previstos en la ley.

Las ventajas de un manejo arancelario expedito, que evite pérdida de tiempo en el ejercicio de recursos legales aventurados, dan un marco de mejor operatividad a los despachos aduanales, con indudables ventajas para el buen manejo del comercio exterior del país. Las tarifas arancelarias han sido un instrumento legal de protección. Para aplicar esta protección legal, se debe saber cuales son las industrias que se estan desarrollando o cuales podrfan tener una disminución en su producción, ya que el monto de los aranceles pueden ser el termómetro que da el justo equilibrio de la industria nacional acorde a las circunstancias.

La modernización de la legislación aduanera se ha convertido, en un propósito generalizado de los países, para facilitar las operaciones de intercambio comercial, de ahí que sea tan importante estar constantemente adecuando los ordenamientos aduaneros a los avances en la industria, en la economía y en las condiciones y situaciones sociales de cada país.

CAPITULO II HISTORIA DE LAS ADUANAS EN MEXICO.

1.SU APARICION. LAS ADUANAS EN LA COLONIA.

Durante este período los obstáculos al comercio exterior de nuestro país, están relacionados con el monopolio mercantil de España en América al través de la Casa de Contratación de Sevilla, de las prohibiciones en las colonias del intercambio entre sí, del establecimiento de numerosos y altos impuestos, de la inseguridad en mares y puertos provocada por los constantes ataques de piratas.

En la época del Virreinato en la Nueva España, el primer derecho, carga o impuesto que se estableció para gravar las mercancías que ingresaban fue el conocido con el nombre de Almojarifazgo (de origen Arabe) y el cual se recolectaba en el puerto de Veracruz. El puerto de Veracruz era el único habilitado para el comercio con Europa. En España se manejaba el Almojarifazgo de tiempo atras por lo que en las nuevas colonias de América se le conoció como **Almojarifazgo menor de Indias**.⁹ Podemos decir que la aparición de las aduanas en territorio mexicano se da en el momento que se abre el puerto de Veracruz a las mercancías provenientes de la península Ibérica y se gravan por medio del Almojarifazgo.

La primer Aduana en México fue la de Veracruz que en 1530 empezó a cobrar

9 Historia General de la Real Hacienda. Carlos de Urrutia y Fabián Fonseca. México 1852.

derechos de importación y exportación; la segunda aduana marítima por su antigüedad fue la de Acapulco que inició sus operaciones en 1562. Cabe aclarar que en esa época a tal tributo se le llamaba "derecho" porque no existía la diferencia que ahora tenemos en nuestro derecho positivo donde es clara la distinción entre derecho e impuesto. Lógico resulta suponer que las autoridades coloniales hayan comisionado recaudadores de impuestos al comercio exterior en esos puertos. Como es de notarse, desde que las aduanas aparecieron en territorio mexicano al abrirse el puerto de Veracruz, su función fue el recaudar los impuestos causados por las mercancías venidas de España.

Por cédula Real de 28 de Septiembre de 1543, se ordenó que las mercancías llevadas de España a Nueva España fueran gravadas con el 7.5% del cual 2.5% se cobraría en la península y el 5% restante en la Nueva España al momento de entrar la mercancía. En Veracruz el oficial y el regidor tenían la obligación una vez que el navío llegaba al puerto, de recibir el registro de la carga de dicho navío hecho por los oficiales que residían en la Casa de Contratación de las Indias en la ciudad de Sevilla y conforme a él se descargaban las mercancías; estas debían ser valuadas, y conforme a dicho avalúo se cobraban los derechos. Este es el antecedente más antiguo en México del reconocimiento o aforo, entendiéndose como este a el acto por el cual teniéndose las mercancías a la vista, se precisan sus características, procediéndose así a clasificarlas y determinar el pago de los impuestos y requisitos que deban cumplirse.

En 1593 el Rey de España prohibió el comercio interamericano con el objeto de encontrar fácil mercado para los productos españoles. Asimismo dictaminó prohibida la producción en la Colonia de todos aquellos artículos que se elaboraban en la metrópoli; esto explica en buena parte el estancamiento en la economía de las colonias, al no poderse aprovechar el conocimiento y la técnica de los conquistadores para iniciar nuevas industrias coloniales.

Posteriormente fueron los Virreyes quienes empezaron a gravar mercancías que salían de la Nueva España a otras colonias. Poco a poco se fueron habilitando más y más puertos donde se realizaban operaciones de comercio internacional por lo que las autoridades de la Nueva España nombraron recaudadores de los impuestos al comercio exterior.

Un sistema monopolista fue el que prevaleció y eso constituyó un instrumento para beneficiar determinados intereses dentro del Imperio Colonial en detrimento de otros, lo cual originó consecuencias: El contrabando adquirió considerable desarrollo con la principal intervención de ingleses y portugueses, funcionó como una institución regular durante casi tres siglos.

España encaró el comercio con sus colonias, por determinados puertos, bajo el régimen de expediciones de flotas y galeones para protegerse de la piratería. En la Real Cédula de 5 de abril de 1709, se concretó la ley para galeones y flotas de la Nueva España; en uno de sus capítulos se fijaron los derechos de salida de España que debían pagar todas las mercancías y frutos que se embarcaban para los Reinos de Indias. Podemos notar pues la aparición de las primeras aduanas en la Nueva España, puesto que como ya mencionamos, parte de los derechos se pagaban en España y la parte restante al momento de ingresar a la Colonia.¹⁰

Algunos de los productos que se importaban de España eran: vino, aceite, vajilla, papel, objetos de hierro, vinagre, jabón, etc... La exportación de Nueva España consistía

10 Historia General de la Real Hacienda. Carlos de Urrutia y Fabián de Fonseca. México 1852. Pag. 21 y sigs.

principalmente en plata y oro, cueros, azúcar, vainilla, tabaco, etc...

En 1765 se instaló en el trono de España la casa Borbón. Sus doctrinas económicas traen como consecuencia un cambio substancial en la política del comercio español. Con la promulgación del Reglamento y Aranceles Reales para el Comercio Libre de España e Indias, se inició una etapa de menor control. Igualmente inició la habilitación de mas puertos en la Nueva España, y antes de la Independencia contábamos ya con 63 aduanas entre marítimas y fronterizas.

Ya para finalizar la época colonial, se dictó un Bando en el año de 1809 en el cual se ordenó que los administradores de aduanas ejercieran en forma coactiva sus funciones recaudadoras, pudiendo llegar inclusive al embargo de las mercancías gravadas, y así proceder en la vía ejecutiva al cobro de los derechos adeudados.

Las mercancías estuvieron gravadas por numerosos impuestos, los mas importantes fueron: El de Avería, que era cubierto a prorrata por los dueños de los productos y se destinaba a pagar gastos originados por los barcos de guerra que escoltaban las flotas; Almirantazgo, derecho que se cobraba a los barcos por carga y descarga de mercancías en beneficio del Almirante de Castilla; Almojarifazgo del cual ya hablé; Tonelaje, derecho de un real y medio de plata por cada tonelada de carga que transportaban los barcos que zarpaban de Sevilla para las Colonias. Su producto se aplicó al sostenimiento de la Universidad o Cofradía de Navegación; y, la Alcabala, impuesto consistente en el 2% por cada permuta o venta que se realizara.

2.LAS ADUANAS EN EL SIGLO XIX.

Al termino de la guerra de independencia, la Regencia del Imperio dictó varios decretos en materia aduanera. La independencia política de México, consumada en 1821, presentó a los nuevos gobernantes una ardua tarea en materia de organización; en el ramo de hacienda, los años de lucha insurgente desquiciaron el sistema imperante en la Colonia, de ahí que los primeros Secretarios de Hacienda, tuvieron como tarea inmediata, reunir todos los antecedentes y elementos del momento para tener más o menos una estimación real que les permitiera planear el orden hacendario conforme al nuevo esquema político de la Nación Mexicana.

Las Aduanas marítimas tuvieron especial importancia en aquella época, dichas aduanas remitían a la capital del imperio cada 15 días una nota de las gutas que se hubieren dado, para que la Dirección General de Alcabalas cotejara y llevara un control. Es en este momento cuando aparece el primer documento legal en materia de aduanas que existió en el México Independiente, "el Arancel General Interino Para el Gobierno de las Aduanas Marítimas en el Comercio Libre del Imperio". Este arancel regiría en todos los puertos del Imperio Mexicano y facultó a la Regencia para que inmediatamente estableciera aduanas en donde no las hubiere. En 1822 se habilitaron entre algunos otros los puertos de Campeche; Mazatlán; San Diego que se sumaron a los de Veracruz y Acapulco.

La importancia de las Aduanas fue tal que llevó a un Secretario de Hacienda del siglo pasado a afirmar que la Aduana de Veracruz bien administrada había de ser uno de los manantiales más fecundos del erario; lo que pone de manifiesto que en esa época si era preponderante el fin recaudador en las aduanas. **Hoy día sus funciones se han ampliado y se han vuelto mas complejas.** Para el año de 1824 se empezó a forjar una estructura inicial de las aduanas

marítimas, integradas por un Administrador, un Contador, dos Vistas y dos Comandantes del Resguardo.

En 1827 el Secretario de Hacienda admitió que las aduanas marítimas formaban con sus recursos la parte más importante en los ingresos del erario federal; por lo que el arreglo y ampliación de sus oficinas era urgente, para hacer efectiva la responsabilidad de sus empleados. Desde aquel momento se comprendió que el aumento de las exportaciones mexicanas era benéfico por lo que para estimularlas se declaró libre de todo gravamen aduanero a las mercancías de exportación; exceptuándose el oro y la plata.

Fue tanta la importancia que empezó a darse a las exportaciones que en el año de 1828 se dictó un decreto concerniente a las aduanas en el cual se estableció que para cubrir el pago de intereses de los préstamos extranjeros se aplicaría la octava parte de los productos líquidos de las aduanas marítimas así como el importe de los derechos de exportación del oro y la plata.

En los años siguientes la mayoría de las disposiciones sobre aduanas se refirieron al problema del contrabando que tanto venía ya afectando al erario, por lo que por esa causa dejaban de percibir las aduanas.

En 1831 se estableció la Dirección General de Rentas que en cierto grado reguló la actividad de las aduanas, porque de este renglón provenían la mayor parte de las rentas o tributos.

Una disposición legislativa importante en la regulación de la actividad aduanal en esa época fue la Ley del 31 de marzo de 1831 que estableció medidas rigurosas para aminorar los daños que causaba el contrabando a nuestro país; una de esas medidas fue

la pena de comiso. Era importante proteger al país del contrabando porque ya en ese momento, las aduanas eran la principal fuente de ingresos de la hacienda pública federal.

La desorganización hacendaria de la época, proporcionaba demora y a veces hasta la imposibilidad de cobrar los derechos aduaneros, por lo tanto se decidió imponer responsabilidad a los Administradores de las Aduanas en cuanto a las fianzas que se admitían; esta fue una medida en contra de los causantes o importadores morosos que perjudicaban a la nación.

La política aduanera que siguió México en sus primeros años de independencia fue la de abrir los puertos a los buques de todas las naciones y prohibir la importación de lo que producíamos. Los primeros aranceles enumeraron minuciosamente los productos cuya importación era prohibida, o restringida hasta que llegó un momento en que del "proteccionismo se pasó al prohibicionismo" (nuestro país trató de proteger con prohibiciones, a las industrias, sin darse cuenta que estas aún no existían)¹¹; de esta manera empezó a afectarse la economía del país independiente que nacía. Todo parecía indicar que debía pasarse a una política aduanera mas liberal.

Al gravar las mercancías a lo largo del tránsito, se causaban perjuicios a la libertad de comercio pues se erigían barreras fiscales que eran insuperables. Los productos al llegar a los lugares de consumo llegaban cargados de impuestos y sus precios eran muy altos. Las alcabalas las utilizaban los Estados como medio de protección para sus productos, pues gravaban las mercancías, similares a las de su producción, provenientes

11 Máximo Carvajal Contreras. Derecho Aduanero, pag. 65. México 1988.

de otros lugares, impidiéndoles competir con ellos. Esto llegó a convertir a cada entidad federativa en un Estado Soberano. Esto hasta que la Constitución de 1857 señaló que los Estados no podían imponer ningún derecho por el simple tránsito de mercancías en la circulación interior. Sólo el Gobierno Federal podrá decretar derechos de tránsito, pero únicamente respecto de efectos extranjeros que atraviesan el país por líneas internacionales.

Debido a las constantes asonadas y revueltas que en esta etapa padeció nuestro país, y con el objeto de conservar las rentas en el ramo de aduanas, se expidió una ley que otorgó facultades al gobierno federal para cerrar al comercio, los puertos ocupados por fuerzas militares que no lo obedecieran.

Hemos comentado la importancia que como fuente de ingresos tenían las aduanas, muestra clara de ello lo es la Ley de 7 de Diciembre de 1837 que otorgó facultades a los gobernadores de los Departamentos de la naciente República, en el ramo de Hacienda, a fin de que vigilaran la recaudación de los tributos y participaran de un 50% de dicha recaudación para satisfacer los gastos de los Departamentos; se exceptuaban de esa participación los gravámenes cobrados en las aduanas, que ingresarían íntegros a la Tesorería de la Nación.

La reducción considerable del territorio nacional, el contrabando, etc..., fueron situaciones que propiciaron una nueva organización en las aduanas, así como la expedición de nuevas disposiciones que modificaron el sistema aduanal mexicano. Una guerra de intervención extranjera y la mutilación de nuestro territorio vinieron a agravar la incipiente organización del sistema aduanal.

La guerra entre México y Estados Unidos obligó al presidente de México a expedir

un decreto habilitando otros puertos mas para la carga y descarga de mercancías; desde entonces se empezó a aplicar la facultad presidencial de creación de puertos. Es conveniente recordar que en esa época se realizaba poco comercio internacional en las aduanas fronterizas. Finalizó la guerra y el gobierno de la República dispuso que la Dirección General de Alcabalas que se encargaba de la dirección, control y administración de las aduanas marítimas y fronterizas, se transformara en la Dirección General de Aduanas Marítimas y Fronterizas.

Los nuevos límites de México con Estados Unidos, obligó a crear una nueva línea aduanal que delimitó un decreto en 1948 y del cual sobresale lo siguiente: "La frontera de la República y los Estados Unidos del Norte se cubrirá con aduanas fronterizas y sitios de vigilancia. A las primeras corresponde el recibo y despacho de los cargamentos que por tierra o por agua se introduzcan en ellas procedentes de los propios Estados Unidos, las cuales deberán hacerse bajo las mismas reglas que el arancel establece para las aduanas marítimas. A los sitios de vigilancia, que estaban subordinados a las aduanas de la frontera, sólo corresponde impedir que por ellos se intente efectuar la introducción y salida de efectos, pues solo deben hacerse por las aduanas fronterizas y nunca por los sitios de vigilancia, ni por cualquiera otro punto que no fuere aquéllas".¹²

El tratado de paz de 1848, no solamente impuso una pérdida considerable de territorio nacional, sino que también provocó numerosos problemas en la administración hacendaria y, principalmente, en el ramo de aduanas; es por ello que 1848 marca el principio de una serie casi ininterrumpida, de disposiciones sobre aquella franja limítrofe,

12 Rogelio Martínez Vera. Historia y Legislación Aduanera de México.

tratando de contener todo lo perjudicial que nos invadía de la nación vecina; un Secretario de Hacienda precisamente comentó al respecto: Desde que se ratificó el tratado de paz con los Estados Unidos, todo el comercio esperaba que el soberano congreso de México tomaría las medidas más enérgicas para precaver el contrabando que cada uno prevenía se haría, y en un grado superlativo, en la extensa y muy acercada frontera del norte, pues siendo como es ahora el Rfo Bravo, la línea divisoria, y este río navegable con igual derecho para ambas naciones fue natural prever que nuestros vecinos, especuladores y emprendedores cual pocas otras naciones, no dejarían escapar una tan favorable ocasión para ganar dinero introduciendo sus manufacturas y las de otros países al territorio mexicano sin pagar derechos¹³

En 1849 el Secretario de Hacienda dijo acerca del contrabando: No hay otra barrera eficaz para impedirlo que disminuir las ventajas del fraude con la extinción de las prohibiciones y la reducción de los derechos, porque el especulador de mala fe se encuentra en la precisión de gastar más dinero en corromper la fidelidad del empleado o en burlar su vigilancia, que el que emplearía en pagar sus derechos sin exponerse a ningún riesgo. Misma medida que acertadamente está tomando el gobierno actualmente al reducir aranceles y así eliminar barreras al consumidor para que este prefiera hacer bien las cosas que exponerse a sufrir incluso el encarcelamiento por pretender mantenerse en el marco del contrabando. Hoy día, merced a la apertura comercial ya nadie se atreve, o pocos lo hacen, a adquirir en el comercio subterráneo de las grandes ciudades como el D.F., artículos de procedencia extranjera, cuando bien puede comprarlos mediante el pago de un impuesto que es mínimo.

Las Aduanas Fiscales habilitadas al comercio extranjero en el siglo XIX fueron: Acapulco; Altata en Sinaloa; Alvarado en Veracruz; Bacalar en Yucatán; Brazoria en Coahuila; Cabo Rojo en Tamaulipas; Campeche; Coatzacoalcos; Gálveston en Coahuila; Guaymas en Sonora; Huatulco; Loreto en Baja California; Monterey en Alta California; Mata Gorda en Texas; Manzanillo; Matamoros en Tamaulipas; Mazatlan; Barra de Navidad; Pueblo Viejo en Veracruz; Soto la Marina en Tamaulipas; San Juan Bautista en Tabasco; San Blas en Jalisco; Sisal en Yucatán; Tampico; Tecolutla en Veracruz; Tuxpan; Velasco en Coahuila y Texas; Veracruz; e Isla del Carmen en Yucatán. Estas fueron las aduanas marítimas. Las aduanas fronterizas habilitadas fueron: Comitán en Chiapas; Nacogdoches en Texas; Matamoros en Tamaulipas; Paso del Norte en Chihuahua; Presidio del Norte en Chihuahua; San Francisco en Alta California; San Carlos en Chihuahua; Tonalá en Chiapas; Taos en Nuevo México; Camargo en Tamaulipas y Tuxtla Chico en Chiapas.

La anterior relación constituye una base para conocer el nacimiento de nuestras aduanas a partir de la administración independiente hasta el año de 1850.

La importancia de las aduanas durante el lapso de 1854 a 1872 (fin del régimen de Juárez), no fue únicamente fiscal, sino que también tuvieron repercusión política; la aduana de Acapulco, cuyo administrador era Ignacio Comonfort, fue clausurada por la dictadura de Santa Anna en marzo de 1854, en virtud a que su titular se sumó a la revolución liberal de Ayutla; más adelante -en la guerra de reforma contra la intervención y el imperio- aquellas oficinas jugaron un papel importante en la economía de las fuerzas en contienda.

En aquella época no podía ponerse en duda la tendencia del gobierno a la libertad mercantil; su deseo de romper el sistema proteccionista que invadía la propiedad del

hombre y sacrificaba al interés particular los elementos más preciosos de la riqueza pública; que nadie podía poner en duda que el gobierno de esa época no veía a la frontera como límite de una localidad que debería satisfacer a sí misma, sino como la puerta de la República toda, como el punto avanzado de su independencia.

Con el fin de facilitar en las zonas fronterizas del norte la vida de sus pobladores, se autorizó la importación de víveres con cuotas notoriamente más bajas e inclusive, en algunos casos, libres de todo gravamen.

En 1856 el ministro de hacienda comentó: Según el sistema hacendario seguido en México desde la Independencia hasta la fecha, las aduanas marítimas han formado la parte principal de las rentas del gobierno y precisamente son las que jamás han estado bien administradas.

Al acontecer la invasión francesa, las aduanas de México sufrieron consecuencias tremendas, que se presintieron desde el principio, pues en las pláticas de La Soledad, antes de iniciarse las hostilidades, las pretensiones del ministro francés, eran intervenir las aduanas marítimas, variar al grado y gusto de los cónsules extranjeros la tarifa de aduanas y otras pretensiones a las que se opuso el Presidente Juárez porque el acceder a ellas hubiera significado renunciar a la soberanía e independencia (recordemos que en mi definición de aduana, la considere como protectora de la soberanía nacional; por lo que con este acontecimiento histórico fundamento una vez más mi definición respecto a que considero a las aduanas como instituciones protectoras de la soberanía).

En 1871, los derechos marítimos formaban más de la mitad de las rentas federales, por lo que el Ejecutivo dirigía su atención a las operaciones de las aduanas marítimas y fronterizas para mejorar la recaudación; en esa virtud el Secretario de Hacienda sugirió

el aumento en el personal del contra-resguardo de la frontera del norte, para impedir el contrabando que se hacía por ella a la sombra de la zona libre aprovechando los beneficios concedidos a los habitantes de ésta para introducir las mercancías al resto del país.

En el año de 1872 el Secretario de Hacienda comentó respecto a las aduanas marítimas y fronterizas: "...una mal entendida libertad de comercio ha hecho que nuestros legisladores multipliquen los puertos y puntos fronterizos, habilitados para el comercio extranjero con igualdad de franquicias, y en un país como el nuestro, cuya población está aglomerada en el centro y entre cuyas costas occidentales y fronteras septentrionales median distancias enormes, casi desiertas, es obvio que se facilita extraordinariamente el contrabando, y que las aduanas más apartadas son las más a propósito para ello; sería pues, conveniente que la mayor parte de las del pacífico y fronterizas del norte se redujeran a simples secciones aduaneras".¹⁴

En 1874 el Presidente Sebastián Lerdo de Tejada firmó un decreto en el cual consideró la conveniencia que le resultaría al erario federal establecer, desde luego, una aduana fronteriza en la intersección de la línea divisoria con los Estados Unidos en la Baja California, que se encargase de hacer el cobro de derechos a las mercancías que por ahí se introducían, estableciendo la vigilancia necesaria para impedir el tráfico clandestino; de esta manera se dispuso el establecimiento de una aduana fronteriza en Tijuana.

Las personas que hubieren importado mercancías extranjeras por las aduanas

14 Rogelio Martínez Vera op. cit. pag. 162.

fronterizas, estuvieron obligadas a devolver a dichas aduanas, los documentos de internación que se les hubieren expedido, dentro del plazo que los administradores deberían fijar prudentemente. Esta fue una medida de control. En esta época se exigía un mayor control para los efectos importados por aduanas fronterizas que por aduanas marítimas. Ello se debió a que el contrabando por vía terrestre se había venido intensificando.

Fue durante el periodo de 1886-87, cuando la aduana de México, en la capital de la República, se trasladó de Santo Domingo a Tlatelolco con el propósito de que disfrutara de un local amplio para que pudiera hacerse dentro de su recinto el despacho de todas las mercancías que conducían los ferrocarriles a la ciudad de México; esta nueva situación se consideró que proporcionaría más eficaces garantías a los intereses del fisco y del comercio.

3. LAS ADUANAS EN EL SIGLO XX.

En el año de 1900 por medio de un decreto se estableció la Dirección General de Aduanas; las consideraciones del Secretario Limantour, para ello fueron las siguientes: "Para la eficaz vigilancia en el servicio de aduanas y la uniformidad de sus procedimientos, pareció conveniente concentrar en una oficina la dirección e inspección, que estaban ejerciéndose por la Secretaría de Hacienda y por la Tesorería General."¹⁵

El primer antecedente de la zona libre en Chetumal, Q.R., lo constituye el decreto

15 Historia y Legislación Aduanera de México. Carlos J. Sierra y Rogelio Mtz. Vera. México 1973. pag. 243.

de 30 de mayo de 1901, por el cual se autorizó la entrada de determinados artículos extranjeros, sin el pago de derechos de importación, por la aduana de dicha población, para ser consumidos exclusivamente en el propio territorio.

En el año de 1906 nació el corredor internacional del Istmo de Tehuantepec. Se emitió un reglamento que se refirió a los perímetros aduaneros del corredor, y en el se dijo que en los puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz, la compañía del Ferrocarril Nacional de Tehuantepec debería limitar por medio de cercas sólidamente construídas, los terrenos destinados a las operaciones de aduanas.

En el año de 1911 se intentó crear otro corredor internacional entre Manzanillo y Tampico. Para tal efecto se expidió un reglamento en el que se dijo que quedaban designadas las aduanas de Manzanillo y Tampico para despachar en tránsito las mercancías extranjeras que entraren al país por alguno de esos puertos, para salir por el otro.

El ramo de aduanas, a partir de 1911 comenzó a sufrir interrupciones en su administración y funcionamiento, a consecuencia de los movimientos revolucionarios.

En el período de 1912 a 1913 el servicio creció irregularmente por causa de la revolución; hubo aduanas que se clausuraron cuando estuvieron en poder de fuerzas hostiles y después se reabrieron cuando se restableció en ellas el orden.

La política aduanera que nuestro país adoptó a inicios de siglo siguió siendo proteccionista de los industriales mexicanos, lo que originó en muchas ocasiones perjuicios al público consumidor.

En el año de 1925 el Secretario de Hacienda, Alberto J. Pani comentó que la

política Aduanera tradicional de México había sido esencialmente proteccionista y aún -en cierto modo- prohibitiva, como continuación de la política colonial española, basada en el régimen de prohibición y monopolio. Convencido Alberto Pani de las desventajas del sistema proteccionista (que favorece a unos cuantos industriales a costa de los consumidores), empezó a profesar la tesis librecambista.

A finales del Gobierno del Presidente Calles, la organización aduanal empezó a tomar estabilidad y una sólida perspectiva con la Ley aduanal del 18 de abril de 1928 puesto que reformó los procedimientos en la materia, de acuerdo con las necesidades comerciales del momento, a fin de facilitar la tramitación; precisó las responsabilidades de los interesados en las operaciones aduanales; delimitó, en materia de competencia, las esferas de acción de las autoridades aduanales y estableció las bases para seleccionar el personal de las aduanas. Una verdadera codificación se realizó en esta Ley Aduanal. Por primera vez se habló en un texto legal del tráfico de mercancías por la vía aérea y por la vía postal. También por vez primera se reglamentó en una ley aduanal el funcionamiento de los agentes aduanales, como profesionales del comercio exterior; en el capítulo de infracciones se tipificó de una manera más específica el contrabando. Se habló con precisión en el tráfico marítimo, de las tres operaciones típicas: la de altura, la de cabotaje y la mixta. Se habló de las importaciones y exportaciones definitivas y temporales. Se trató indudablemente de una buena ley, elaborada ya con principios técnicos y lógico-jurídicos.

En el año de 1951, se expidió una nueva legislación para aduanas, con el nombre de Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, que fue publicado en el Diario Oficial del lunes 31 de Dic. de ese año.

El primero de Julio de 1982 entró en vigor la Ley Aduanera y su reglamento que

son las que rigen esta materia actualmente, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Diciembre de 1981.

CAPITULO III ESTRUCTURA DEL SISTEMA ADUANERO MEXICANO.

1. ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL.

La Constitución rige el ordenamiento financiero, medio indispensable para proveer a la obtención de los recursos que requiere el ejercicio del gobierno, y dentro de los cuales los recursos tributarios representan la categoría más importante. Entre los ingresos financieros se hallan los aduaneros, que pueden ser puramente fiscales, o bien protectores, o reunir ambos caracteres. El Estado fija gastos e ingresos y entre ellos los provenientes de las operaciones comerciales que pasan por las oficinas aduaneras.

La base constitucional de la existencia de las Aduanas lo es el artículo 89 constitucional que establece las facultades y obligaciones del Presidente y que en su fracción XIII lo faculta precisamente para habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación.

Este precepto contiene una limitación histórica ya que sólo regula las aduanas marítimas y fronterizas, únicas que existían en 1917 y omite a las aduanas interiores, y aéreas que han surgido por las mismas necesidades y circunstancias históricas.

El código aduanero de 1951 en su artículo 22 facultaba al Ejecutivo Federal para establecer o clausurar aduanas marítimas, fronterizas, interiores y secciones dependientes de aquellas.

La Ley Aduanera vigente desarrolla el contenido del precepto constitucional y al

organizar a las aduanas señala en su artículo 115 las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia aduanera, que son:

I. Establecer o suprimir aduanas fronterizas, interiores y marítimas, designar su ubicación y funciones.

II. Suspender los servicios de las oficinas aduaneras por el tiempo que juzgue conveniente, cuando así lo exija el interés de la nación.

III. Autorizar que el despacho de mercancías por las aduanas fronterizas nacionales, pueda hacerse conjuntamente con las oficinas aduaneras de países vecinos.

IV. Establecer o suprimir zonas libres y desarrollos portuarios y señalar sus límites.

Como podemos notar, la ley aduanera de 1982 elimina la limitación histórica de la que hablábamos y faculta al Ejecutivo para establecer aduanas interiores; sin embargo continúa sin mencionar a las aduanas aéreas.

Considerando que el poder Ejecutivo Federal es el que cuenta con los medios adecuados para conocer la realidad económica del país y para resolver, con la oportuni-

dad requerida, cualquier problema que pudiera afectar su estabilidad económica, la Ley Aduanera acertadamente le otorgó la facultad de suspender los servicios aduaneros por el tiempo que juzgue conveniente, cuando el interés de la nación así lo exija. Debo mencionar que para el mismo fin el artículo 131 constitucional fue adicionado el año de 1950 en un último párrafo en el cual se establece que el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país (existen actos del Ejecutivo que pueden calificarse de legislativos. Investido constitucionalmente, el Ejecutivo Federal podrá dictar leyes con idéntica fuerza jurídica formal que si lo hiciera el Congreso de la Unión. En consecuencia, sus leyes podrán reformar o abrogar una ley del poder legislativo. Son casos que la doctrina llama de legislación delegada o les da el título de decreto-ley).¹⁶ Y, el código aduanero de 1951 desarrolló el contenido del precepto constitucional ya que en su artículo 22 tenía una fracción sexta y séptima en las que se le facultaba al Ejecutivo para prohibir o restringir la importación, exportación o tránsito de las mercancías que considerara nocivas a la salubridad pública, que afecten a la moral, al decoro nacional o a la economía del país, o que constituyeran un peligro para la tranquilidad o seguridad del mismo, y decretar la exención o disminución temporales de los impuestos de importación para toda clase de mercancías, en los casos de escasez o de calamidad pública, a

16 Cuestiones Constitucionales en la ley de Ingresos de la Federación. Estudio realizado por el Maestro Alfonso Nava Negrete. pag. 192.

fin de prevenir o remediar estos.

La fracción segunda del artículo 115 de la Ley Aduanera (el Ejecutivo podrá suspender los servicios de las oficinas aduaneras por el tiempo que juzgue conveniente, "cuando así lo exija el interés de la nación") tiene su antecedente en la fracción IV del artículo 22 del Código Aduanero de 1951 que establecía que el Ejecutivo podría suspender el servicio de oficinas aduaneras "en los casos de guerra internacional, disturbios en el país, y por causas de salubridad pública".

Creo que sería conveniente que se estudiara a fondo una iniciativa de reforma al artículo 89 constitucional para actualizarlo en el sentido de que el Presidente esté expresamente facultado para habilitar aduanas interiores y aéreas.

2. ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

Al analizar la naturaleza de las Aduanas, ubicamos a estas en la Administración Pública Federal Centralizada. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976 y que entró en vigor el primero de enero de 1977 abrogando la ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958 y las demás disposiciones legales que a la misma se opusieron, previene en su artículo primero que dicha ley establece las bases de organización de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, y posteriormente en el artículo 26 precisa que para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el poder Ejecutivo contará con 17 Secretarías de Estado.

Dentro de estas dependencias del Ejecutivo nos interesa de manera concreta la SHCP y a ella se refiere el artículo 31 en cuya fracción V señala que le corresponde "Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la federación". Esta Ley Orgánica es la que otorga de manera general a la SHCP la facultad de organizar y estructurar a las Aduanas.

Es la Ley Aduanera la que en su artículo 116 detalla las facultades de esta Secretaría en materia de aduanas, y que son: Señalar la circunscripción territorial de las aduanas, así como establecer y suprimir secciones aduaneras; señalar, dentro de los recintos fiscales, el lugar donde se encuentren las oficinas administrativas de la aduana y sus instalaciones complementarias y establecerá las medidas de control que deberán acatarse por las dependencias y organismos que lleven a cabo sus funciones dentro de los recintos fiscales; Recabar de los funcionarios públicos, fedatarios y autoridades extranjeras los datos y documentos que posean con motivo de sus funciones o actividades relacionadas con la importación o exportación; Cerciorarse que en los despachos los agentes y apoderados aduanales, cumplan los requisitos establecidos por la ley aduanera y por las reglas que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respecto del equipo y medios magnéticos; Comprobar que la importación y exportación de mercancías se realice conforme a lo establecido en esa ley; Requerir de los contribuyentes, responsables solidarios y terceros, documentos e informes sobre las mercancías de importación o exportación; Practicar el reconocimiento aduanero de las mercancías de importación o exportación en los recintos fiscales y fiscalizados, o, a petición del contribuyente, en su domicilio o en las dependencias, bodegas, instalaciones o establecimientos que señale; Verificar que las mercancías por cuya importación fue concedido algún estímulo fiscal, franquicia, exención o reducción de impuestos, estén destinadas al propósito para el que se otorgó, se encuentren en los lugares señalados al efecto y sean usadas por las personas a quienes fue concedido; Retener las mercancías de importación y exportación en los

recintos fiscales o fiscalizados hasta que se obtengan los permisos de autoridad competente, se cumplan los requisitos especiales y se cubran los créditos fiscales, perseguirlas, embargarlas y secuestrarlas, así como secuestrar los medios de transporte que las conduzcan, en los casos en que procedan conforme a esa ley y para garantizar o hacer efectivos los créditos fiscales; Inspeccionar y vigilar permanentemente el manejo, transporte o tenencia de mercancías en los recintos fiscales y fiscalizados, en las aguas territoriales y playas, en la zona económica exclusiva, en los aeropuertos, en una franja de doscientos kilómetros de ancho paralela y adyacente a las fronteras y en otra de cincuenta kilómetros de ancho, paralela y adyacente a dichas playas (Hasta el 31 de Marzo de 1992 tendrá la facultad de secuestrar, dentro de los lugares y zonas mencionadas, las mercancías y los medios de transporte en que las conduzcan, en los casos que proceda; y, a partir del 1 de Abril 1992 tendrá, en esos casos la facultad de practicar el embargo precautorio de dichas mercancías y medios en que se transporten); Verificar durante su transporte, la legal importación o tenencia de mercancías de procedencia extranjera; Establecer la naturaleza, características, clasificación arancelaria, origen y valor normal o comercial de las mercancías de importación y exportación; Determinar en cantidad líquida los impuestos al comercio exterior y los derechos omitidos por los contribuyentes o responsables solidarios; Comprobar la comisión de infracciones e imponer las sanciones que correspondan; Determinar el destino de las mercancías que hayan pasado a propiedad del Fisco Federal; Otorgar, suspender y cancelar las patentes de los agentes aduanales; etc...

3. ATRIBUCIONES DE LA DIRECCION GENERAL DE ADUANAS.

Los objetivos de esta dirección son el conseguir que los impuestos, derechos y aprovechamientos que deban ser pagados por las operaciones de importación y exportación en sus diferentes modalidades, se recauden en su totalidad y cubran los requisitos previamente establecidos. Combatir el contrabando y demás infracciones a la ley Aduanera, mediante la prevención, persecución y secuestro de mercancías ilegalmente introducidas al país.

En 1900, mediante ley se creó la Dirección General de Aduanas, a la cual le fueron encomendadas las funciones de **dirección e inspección de todas las Aduanas de la República**, de la Gendarmería Fiscal y de los demás servicios conexos.¹⁷

La Ley Aduanal del 30 de diciembre de 1929 en su artículo 583 señala que la Dirección General de Aduanas depende de la SHCP y tiene a su cargo la dirección inmediata y la inspección de las oficinas aduanales y de los servicios relacionados con el ramo aduanal.

Era pues la ley Aduanal la que señalaba las atribuciones de la Dirección General de Aduanas; entre otras, tenía las de: Proponer a la SHCP las reformas que considerara convenientes a esa ley, a las tarifas y a los reglamentos; Revisar los expedientes instruidos por las aduanas, para el efecto de señalar irregularidades en el trámite; Instruir a quienes lo soliciten, sobre la clasificación arancelaria que corresponda a determinada mercancía;

17 Historia y Legislación Aduanera de México. Carlos J. Sierra y Rogelio Martínez Vera, pag. 227.

Ordenar que se hagan visitas de inspección a las oficinas de su dependencia.

El artículo 585 de la misma ley facultó a la Dirección General de Aduanas para conocer del recurso de revisión que interpusieran los interesados cuando no estuvieran conformes con la resolución pronunciada en relación con hechos derivados de una o varias fases de una operación aduanal en que resuelvan las aduanas de acuerdo con sus facultades.

Pasamos hasta el año de 1970 en que se creó en la Dirección de Aduanas la Subdirección Administrativa que se encargó de todo lo relativo a la Administración del personal aduanero.

Dos años después, por decreto presidencial del 20 de enero de 1972 publicado en el diario oficial de la federación del 26 del mismo mes y año, se creó la Subsecretaría de Investigación y Ejecución Fiscal y de ella dependieron entonces entre otras, la Dirección General de Aduanas, la Dirección General del Registro Federal de Automoviles, la Dirección General de Impuestos Especiales, y la Oficialía Mayor.

En el año 1979 el Presidente expidió el Reglamento Interior de la SHCP en cuyo artículo segundo se alude a la estructura interna de la propia secretaría y se habla de manera expresa de la Subsecretaría de Inspección Fiscal, de la cual dependieron solamente la Dirección General de Aduanas, la Dirección General del Registro Federal de Automóviles y la Dirección General de Fondos y Valores.

El 26 de agosto de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la SHCP que abrogó al del 28 de diciembre de 1979. Este reglamento en 32 fracciones señaló las atribuciones de la Dirección General de Aduanas.

Le correspondía realizar entre otras funciones: El formular, para aprobación superior la política aduanera. Participar con las autoridades competentes en el estudio y formulación de los proyectos de aranceles, precios oficiales, estímulos fiscales a las exportaciones y subsidios a las importaciones. **Proponer el establecimiento o supresión de Aduanas, Secciones Aduaneras y Oficinas Aduaneras de Recaudación.** Autorizar, previamente, el empleo de tuberías, ductos, cables u otros medios susceptibles de conducir mercancías de importación o exportación; la habilitación de lugares y horas de entrada, salida, maniobras y almacenamiento de dichas mercancías. Llevar el Registro Nacional de Importadores y Exportadores e integrar la información estadística sobre el comercio exterior. Ordenar y practicar visitas domiciliarias de inspección y la verificación de mercancías en transporte. Tramitar y resolver el procedimiento administrativo de investigación y audiencia. Conceder la prórroga de los plazos establecidos y las autorizaciones para el pago diferido o en parcialidades de los impuestos, derechos y aprovechamientos en la materia de su competencia, previa garantía de su importe y accesorios legales, así como resolver las solicitudes de dispensa de la obligación de garantizar el interés fiscal, previo acuerdo de la Procuraduría Fiscal de la Federación cuando el crédito se encuentre controvertido.

Todas las anteriores eran funciones de la Dirección General de Aduanas en 1983, año en que estaba a cargo de un Director General, auxiliado por :

- *Director de Política Aduanera.*

- *Director de Inspección Aduanera.*

- *Director de Vigilancia Aduanera.*

- *Director de Administración Aduanera.*

- *Director de Procedimientos Legales.*

- *Director de Programación y Sistemas.*

- *El Jefe de la Unidad de Informática, Contabilidad y Glosa.*

- *El personal de vistas, y de inspección y vigilancia que fuera necesario.*

Todas las atribuciones que mencioné, también se contemplaron en el Reglamento Interior de la SHCP del 22 de marzo de 1988 que derogó precisamente al de 1983 y que adicionó algunas atribuciones y facultades a la Dirección General de Aduanas tales como: Declarar la prescripción de los créditos fiscales y la extinción de las facultades de la autoridad para comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, para determinar contribuciones omitidas y sus accesorios, y para imponer sanciones, en materia de su competencia. Ordenar a las Aduanas la notificación de los créditos fiscales que determine y, en su caso, la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos dichos créditos fiscales o las garantías otorgadas respecto de contribuciones,

accesorios o asuntos de su competencia, incluso de fianzas a favor de la federación para garantizar créditos fiscales a cargo de terceros, o solicitar a las administraciones fiscales federales que lleven a cabo la notificación y el procedimiento mencionado para dichos efectos. Someter al Secretario los anteproyectos de iniciativas de ley o decreto. Determinar el destino de las mercancías y de los vehículos que pasen a propiedad del fisco federal en materia aduanera, disponer de los mismos conforme a la ley, así como mantener su custodia en tanto se procede a su entrega. Ordenar y practicar embargo precautorio para asegurar el interés fiscal cuando a su juicio, hubiere peligro de que el obligado se ausente o se realice la enajenación u ocultamiento de bienes o cualquier maniobra tendiente a evadir el cumplimiento de las obligaciones fiscales; así como levantarlo cuando proceda. Designar al personal que en razón de la naturaleza de sus funciones, requiera portar armas de fuego durante el servicio y solicitar a la Secretaría de Gobernación la expedición de las licencias oficiales individuales correspondientes. etc...

El 17 de Enero de 1989 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un nuevo Reglamento que abrogó al de marzo de 1988. Este nuevo reglamento señaló las mismas atribuciones que había contemplado el anterior. Continuó la Dirección General de Aduanas tramitando y resolviendo el procedimiento administrativo de investigación y audiencia en materia aduanera, como lo venía haciendo desde 1983, según lo indica la fracción XXVIII del artículo 80 de ese nuevo reglamento. También continuó ordenando y practicando visitas domiciliarias de inspección, la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte y la verificación en tránsito de vehículos de procedencia extranjera, así como realizar los demás actos de comprobación y vigilancia para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones legales que regulan y gravan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y medios de transporte, el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida,

y las que regulan el Registro Federal de Vehículos, las que gravan a los propios vehículos, incluyendo las referentes a los derechos por los servicios del mencionado registro y sus accesorios, con excepción de las del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, así como ejercer dichas atribuciones para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones sobre control de cambios en los casos antes mencionados. Continuó también declarando la prescripción de los créditos fiscales y la extinción de las facultades de la autoridad para comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, para determinar contribuciones omitidas y sus accesorios, y para imponer sanciones, respecto de las infracciones cometidas en relación con las contribuciones, aprovechamientos y accesorios federales en materia de su competencia. etc...

En los años de 1988 y 1989 varió un poco la organización y funciones de la Dirección General de Aduanas en comparación con la que previó el Reglamento de 1983.

Estuvo a cargo de un Director General, auxiliado por:

- *Director de Política Aduanera.*

- *Director de Inspección Aduanera.*

- *Director del Resguardo Aduanal (antes vigilancia aduanera).*

- *Director de Operación Aduanera.*
- *Director de Procedimientos Legales.*
- *Director de Registro y Control de Almacenes y Vehículos.*
- *Director del Laboratorio Central.*
- *Director de Técnica Operativa.*
- *El Jefe de la Unidad de Informática, Contabilidad y Glosa.*
- **Los Administradores de Aduanas.**
- *Los Comandantes del Resguardo Aduanal.*
- *El personal de vistas, de inspección y vigilancia que sea necesario.*

El 30 de octubre de 1990, el Reglamento Interior de la SHCP sufrió reformas, las cuales adicionaron y derogaron diversas disposiciones -relativas a la Dirección General de Aduanas-del Reglamento Interior de la SHCP expedido en 1989.

El artículo primero del vigente Reglamento Interior de la SHCP señala que esta secretaría 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 decretos del Presidente de la República. El artículo segundo menciona que la SHCP contará con servidores públicos y unidades administrativas para ello; dentro de las unidades administrativas centrales encontramos a la Dirección General de Aduanas la cual de acuerdo al organigrama de la SHCP depende de la Subsecretaría de Ingresos¹⁸; y, en las unidades administrativas regionales encontramos a las aduanas.

En estas últimas reformas se disminuyeron considerablemente las atribuciones de la Dirección General de Aduanas; ya no se encarga, por ejemplo de: Someter al Secretario los anteproyectos de iniciativas de ley o decreto, así como de anteproyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes en los asuntos de su competencia. Participar con las autoridades competentes en el estudio y formulación de los anteproyectos de aranceles, medidas de regulación y restricciones, cuotas compensatorias a la importación, precios oficiales, así como de las medidas de promoción del comercio exterior mexicano. Tampoco de emitir criterios arancelarios para la correcta interpretación y aplicación de las tarifas de los impuestos generales de importación y de exportación. Ni de autorizar, previamente, el empleo de tuberías, ductos, cables u otros medios susceptibles de

18 Acuerdo por el que adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la SHCP, publicado en el D.O el 24 de Febrero de 1992.

conducir mercancías de importación o exportación; la habilitación de lugares y horas de entrada, salida, maniobras y almacenamiento de dichas mercancías; a los particulares para almacenar mercancías en recintos fiscalizados. Ya no tiene facultades para determinar el destino de las mercancías en recintos fiscalizados, ni determinar el destino de las mercancías y de los vehículos que pasen a propiedad del fisco federal en materia aduanera. Perdió también la facultad de llevar el Registro Federal de Vehículos y el Registro Nacional de Importadores y Exportadores. Autorizar, previamente, los regímenes temporales de transformación, elaboración, reparación o depósito industrial y de importación para que se despachen las mercancías en el domicilio de los interesados, plantas de montaje y depósito industrial, adscribiendo el personal aduanero necesario. Ya no es competente para ordenar y practicar visitas domiciliarias de inspección; Tramitar y resolver el procedimiento administrativo de investigación y audiencia en materia aduanera; ordenar a las Aduanas la notificación de los créditos fiscales que determine y, en su caso, la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos dichos créditos fiscales; declarar la prescripción de los créditos fiscales y la extinción de las facultades de la autoridad para comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, para determinar contribuciones omitidas y sus accesorios, y para imponer sanciones, respecto de las contribuciones en materia de su competencia; almacenar, controlar y custodiar los vehículos y las mercancías de comercio exterior secuestrados, así como aquellos que hayan pasado a propiedad del fisco federal.

La Dirección General de Aduanas en virtud de las reformas del 30 de Octubre de 1990, del 22 de Octubre de 1991, y del 24 de Febrero de 1992, del citado reglamento, conserva funciones tales como: Proponer, para aprobación superior, los programas de actividades para aplicar la legislación que regula el despacho aduanero, la prevención de delitos fiscales y el apoyo a las autoridades fiscales en la ejecución de sus facultades de inspección, supervisión y vigilancia; dictamen pericial, así como la política y programas

en materia de agentes y apoderados aduanales. Proponer los sistemas, métodos y procedimientos a que deben sujetarse las aduanas. Participar con la Dirección General de Política de Ingresos en el estudio y elaboración de políticas y programas relativos a desarrollos portuarios, zonas libres, franjas fronterizas, fomento a las industrias de exportación, regímenes temporales de importación y exportación e importaciones para montaje y acabado automotriz. **Proponer el establecimiento o supresión de Aduanas, Secciones Aduaneras y Oficinas Aduaneras de Recaudación.** Representar a la Secretaría en los organismos internacionales en materia aduanera y dar cumplimiento a los acuerdos y convenios que se celebren en los asuntos de su competencia. Emitir los acuerdos de expedición de patente de agente aduanal y de autorización de apoderado aduanal; llevar el registro de agentes y apoderados aduanales y comprobar el cumplimiento de sus obligaciones; cancelar las patentes de agente aduanal y las autorizaciones de apoderado aduanal, así como suspenderlos cuando proceda. Integrar la información estadística sobre el comercio exterior. Ordenar y realizar la inspección y vigilancia permanente en el manejo, transporte y tenencia de las mercancías en los lugares y en las zonas señaladas legalmente para ello, incluyendo la vigilancia aérea. Ordenar y practicar la retención, persecución, embargo o secuestro de las mercancías de comercio exterior, incluidos los vehículos, o de sus medios de transporte, cuando legalmente proceda. Ordenar y practicar embargo precautorio para asegurar el interés fiscal. Comunicar los resultados obtenidos en el ejercicio de sus facultades a las autoridades competentes para determinar créditos fiscales para imponer sanciones por infracción a las disposiciones aduaneras, cuando no esté facultada para imponer la sanción correspondiente. Determinar los impuestos al comercio exterior, derechos por servicios aduaneros, aprovechamientos en materia de importación o exportación, a cargo de contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados. Dictaminar mediante el análisis de carácter científico y técnico, las características, naturaleza y funciones de las mercancías de comercio exterior. Informar a la

Procuraduría Fiscal de la Federación, de los hechos de que tenga conocimiento con motivo de sus actuaciones, que puedan constituir delitos fiscales o delitos de los servidores públicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el desempeño de sus funciones.

De acuerdo con el vigente Reglamento interior de la SHCP, reformado en dos ocasiones en 1990, una en 1991 y recientemente reformado el 24 de Febrero de 1992, la Dirección General de Aduanas estará a cargo de un Director General, auxiliado ahora por:

- *Director de Planeación Aduanera.*

- *Director de Regulación del Despacho Aduanero.*

- *Director de Laboratorio Central.*

- *Director de Informática Contabilidad y Glosa.*

- *La Policía Fiscal Federal.*

- *El personal que sea necesario.*

Como podemos notar, la Dirección General de Aduanas no sólo perdió funciones y facultades sino que también fue reducido el número de dependencias y funcionarios

auxiliares del Director General; un cambio importante dentro del tema que nos interesa es el hecho de que estas últimas reformas ya no señalan a los administradores de aduanas como auxiliares del Director General por lo tanto salen ya de su jurisdicción. **Las aduanas dependen ahora de las Coordinaciones de Administración Fiscal y estas a su vez de la Subsecretaría de Ingresos de SHCP. Son pues las Coordinaciones de Administración Fiscal las que dirigen, supervisan y coordinan la operación y ejecución de los programas de las aduanas.**¹⁹

19 Diario Oficial del 24 de Febrero de 1992.

CAPITULO IV TIPOS DE ADUANAS.

Originalmente las aduanas funcionaron en los puertos marítimos de entrada y salida del país y en determinados lugares de sus fronteras terrestres por los que se canaliza el tráfico de mercaderías, pero el adelanto de la ciencia y con ello el incremento tomado por los transportes aéreos y otros medios de comunicación, ha determinado la instalación de aduanas no solo marítimas y fronterizas sino también de otros tipos que analizaré en este capítulo.

El acceso inicial de mercancías provenientes del exterior se dio en nuestro país por vía marítima en los puertos del Océano Atlántico y del Océano Pacífico y aparecieron así **aduanas marítimas** como ya lo comenté en el capítulo primero.

Las aduanas se establecen en los lugares de acceso permitidos por el poder público. Si recorremos los miles de kilómetros que tenemos de frontera con Estados Unidos y empezando por el noroeste de nuestro país, vamos a encontrar una primera aduana en la ciudad de Tijuana, después en la ciudad de Tecate, más adelante en Mexicali, luego en los Algodones, en San Luis Río Colorado, en Sonoyta, en Nogales, en Ciudad Juárez, etc..., hasta llegar así por la línea divisoria al otro extremo en el Golfo de México donde está la Aduana de Matamoros, en cada uno de los lugares de acceso al territorio nacional sobre la línea fronteriza se encuentra establecida una aduana, que por el lugar de su ubicación se clasifican como **aduanas fronterizas**; en esta misma clasificación entran las aduanas establecidas en los límites de nuestro país con la República de Guatemala y Belice en los Estados de Chiapas y de Quintana Roo.

En la actualidad surcan el cielo en todo el mundo, en una competencia comercial

desenfrenada, aeronaves de todas las naciones que no solamente transportan pasajeros, sino también grandes cantidades de carga. Estas aeronaves llegan a los lugares señalados por el poder público que son los aeropuertos y ahí para facilitar el manejo de la carga y el despacho de la misma, se han establecido las clasificadas como aduanas aéreas o de aeropuerto.

El criterio mas conveniente para la clasificación de las aduanas en México lo es el de su ubicación; en base a este tenemos: Aduanas marítimas, aéreas, fronteras e interiores.

1.ADUANAS MARITIMAS.

Su circunscripción territorial se delimita por una franja de veinte kilómetros paralela al litoral en la longitud señalada en los decretos del Ejecutivo Federal. Estas aduanas tienen también jurisdicción en las aguas marítimas interiores, mar territorial y zona económica exclusiva situados frente al mencionado litoral, incluyendo las islas cercanas al mismo; por ejemplo, la aduana de Manzanillo tiene jurisdicción en las Islas Revillagigedo.

La República Mexicana cuenta actualmente con las siguientes aduanas marítimas: Ensenada, Baja California Norte; La Paz, Baja California Sur; Baja California Sur; Sonora; Guaymas, Sonora; Mazatlán, Sinaloa; Manzanillo, Colima; Lázaro Cárdenas, Michoacan; Acapulco, Guerrero; Salina Cruz, Oaxaca; Tampico, Tamaulipas; Tuxpan, Veracruz; Veracruz, Veracruz; Coatzacoalcos, Veracruz; Ciudad del Carmen, Campeche; Progreso, Yucatán; Cancún, Quintana Roo.

Debo mencionar que existen puertos donde hay oficinas aduaneras, o sea secciones aduaneras que dependen de una aduana como por ejemplo: Puerto Vallarta, Jalisco que depende de la aduana de Manzanillo, Colima.

El tráfico marítimo fue el primero en promover el comercio internacional en México, es por eso que las aduanas marítimas fueron las primeras en aparecer. El tráfico marítimo sigue teniendo gran importancia por lo que las aduanas marítimas deben seguir existiendo y deben seguir actualizándose.

2.ADUANAS FRONTERIZAS.

El capítulo XIII del Reglamento Interior vigente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, regula la circunscripción territorial de las aduanas fronterizas, disponiendo que se delimita por una franja de veinte kilómetros paralela a la línea divisoria internacional en la longitud señalada en los decretos correspondientes.

Las aduanas que de este tipo existen hoy en día en México son: Matamoros, Tamaulipas; Ciudad Reynosa, Tamaulipas; Ciudad Miguel Alemán, Tamaulipas; Nuevo Laredo, Tamaulipas; Piedras Negras, Coahuila; Ciudad Acuña, Coahuila; Ojinaga, Chihuahua; Ciudad Juárez, Chihuahua; General Rodrigo M. Quevedo (palomas), Chihuahua; Agua Prieta, Sonora; Naco, Sonora; Nogales, Sonora; Sonoyta, Sonora; San Luis Río Colorado, Sonora; Mexicali, Baja California; Tecate, Baja California; Tijuana, Baja California; Ciudad Hidalgo, Chiapas; Subteniente López, Quintana Roo.

Las aduanas fronterizas fueron históricamente las segundas en aparecer en México. Las operaciones de comercio internacional por vía terrestre son innumerables y

requieren de organismos públicos eficientes que les den pronto trámite; las aduanas fronterizas deben responder a las exigencias del comercio internacional terrestre.

3.ADUANAS AEREAS.

En nuestro país de acuerdo con la organización aduanal que nos rige y a través de diversos acuerdos administrativos, existen en la actualidad solamente dos aduanas aéreas, la primera de ellas fue establecida precisamente en la ciudad capital del país, ahí donde funciona el aeropuerto internacional de la ciudad de México y la Aduana recibe el nombre de Aduana del aeropuerto internacional de la Ciudad de México y la segunda aduana aérea se encuentra en el estado de Nuevo León que cuenta con su aeropuerto internacional. Se llama así a estos aeropuertos porque a ellos pueden arribar aeronaves y mercancías de otros países directamente y también salir de nuestro territorio directamente efectos y mercaderías con destino hacia territorios del extranjero.

Cabe precisar que existen muchos mas aeropuertos internacionales en el país y en ellos obviamente también pueden llegar directamente del extranjero aviones de otros países trayendo mercaderías (aeropuerto internacional de Mérida, Guadalajara o Acapulco v.gr.), pero estos no cuentan con aduanas aéreas, aunque si cuentan con personal aduanal y de vigilancia para el despacho de carga aérea internacional interviniendo en la revisión de lo que traigan o lleven consigo los pasajeros internacionales en su equipaje; y, en su caso, exigir el cumplimiento de los requisitos y pago de impuestos al comercio exterior que originen tales mercancías o sus equipajes. Este personal aduanal depende siempre de la aduana dentro de cuya jurisdicción se encuentre el aeropuerto de que se trate; por ejemplo el aeropuerto internacional de Cancun Quintana Roo está bajo la jurisdicción de la aduana marítima de dicho puerto, por lo que el personal aduanal de

dicho aeropuerto depende de la aduana marítima del puerto de Cancún.

Corresponde pues, como ya apunté antes, a la aduana del lugar, sea marítima, fronteriza o interior, a la que esté más cerca de donde llegan dichas aeronaves y que corresponda a su jurisdicción, hacer la intervención aduanal correspondiente. Así ocurre con las mercancías que del extranjero llegan a la ciudad de Acapulco por ejemplo, que son objeto de revisión y demás trámites por la aduana marítima de ese puerto.

No hay ningún obstáculo para que la Administración Pública cuando lo juzgue conveniente, establezca mas aduanas aéreas en los aeropuertos donde las mercancías arriban; o bien suprima las que considere innecesarias.

4. ADUANAS INTERIORES.

El Gobierno toma la decisión de establecer estas aduanas dentro de su propio territorio y no dentro del concepto clásico de lo que debe ser una aduana (punto de acceso a un país determinado es su ubicación tradicional) por varias razones como lo es el que el Estado pudiera tener interés de promover el crecimiento y desarrollo de una determinada zona geográfica o bien para dar mayor comodidad a los particulares que no viven ni en la frontera ni en los litorales para que puedan gozar de los beneficios de los despachos aduanales en el lugar mismo donde están realizando su actividad cotidiana, o por lo menos en un lugar mas cercano al asiento de su industria o comercio.

Seguramente alguna de estas razones y muchas otras determinaron que por decreto en la segunda mitad del siglo pasado se estableciera en la Ciudad de México una aduana interior de despacho que cumple una importante función para la población

radicada en el D.F., pues es una aduana que se encuentra en la capital de la República. Otra aduana interior se estableció para promover la exportación de la producción agrícola de la Laguna en la Ciudad de Torreón, mediante decreto de 6 de octubre de 1948; y el 14 de septiembre de 1950, considerando el importante auge de la Ciudad de Guadalajara, se estableció la aduana interior de despacho en esa ciudad capital del Estado de Jalisco.

Estas aduanas interiores, por su lugar de ubicación, no corresponden al lugar de acceso o de entrada de las mercancías, pues como su mismo nombre lo indica se encuentran en el interior del territorio, en lugares donde las mercancías no llegan de manera directa del extranjero, sin embargo cumplen con la función de facilitar las tramitaciones aduanales sin necesidad de hacerlo en las aduanas marítimas o fronterizas.

En estas aduanas interiores se pueden tramitar de acuerdo con nuestra legislación, los despachos de importación de mercancías, así como los de exportación y cualquier otra operación aduanal prevista en la ley que fuera solicitada si la misma es procedente.

Las aduanas interiores con que contamos en la República Mexicana son: La de la Ciudad de México, la de Guadalajara, la de Torreón, la de Guanajuato, la de Nuevo León, la de Querétaro, la de Toluca, la de Chihuahua, la de San Luis Potosí, la de Aguascalientes, y la de Puebla.

De acuerdo con la práctica este tipo de aduanas no han cumplido con sus objetivos, sobre todo las que fueron creadas en el sexenio pasado sin analizar los verdaderos requerimientos regionales.

En lo que va del presente periodo de gobierno federal, no se ha creado ninguna

aduana de este tipo, por lo que parece que se está contemplando con cautela esta situación puesto que el crear una aduana o cualquier organismo público implica un gasto del erario federal el cual debe ser justificado y debe originar provecho al país.

Para finalizar este capítulo haré mención de la recientemente desaparecida aduana postal.

En otras ocasiones en el tráfico internacional las mercancías circulan por un medio que es el correo. Por la vía postal millones de bultos recorren cientos de kilómetros todos los días para llegar de un país a otro por esa vía por lo que en algunos de ellos, se ha establecido una aduana para el manejo de este tipo de carga. En México este tipo de aduana existió y recibió, por el tipo de mercancía que manejó, el nombre de **aduana postal**. Existió en la República Mexicana una sola aduana postal que se localizaba en la Ciudad de México, Distrito Federal, que recirculaba miles de bultos que han sido o han estado sujetos a intervención aduanal, hacia diversas partes del país, para que las agencias de correo de la República los entregaran a sus destinatarios.

Con la desaparición de la aduana postal, las funciones y los trámites no cambiaron; la única diferencia es que dicha aduana pasó a ser una sección aduanera dependiente de la aduana de México. Los trámites no sufrieron modificación, pues en exportaciones de paquetes postales el empleado de correos y el vista aduanal reciben y revisan el paquete para establecer los impuestos en caso de proceder, como se hacía anteriormente.

Respecto a los trámites de importación, al arribar mercancías del extranjero, abren los sacos los interventores quienes son autoridad aduanera (existen otras autoridades aduaneras que son los celadores quienes vigilan que no salgan paquetes sin pagar impuestos), y después se realiza una primera clasificación en paquetes exentos y no

aduana de este tipo, por lo que parece que se está contemplando con cautela esta situación puesto que el crear una aduana o cualquier organismo público implica un gasto del erario federal el cual debe ser justificado y debe originar provecho al país.

Para finalizar este capítulo haré mención de la recientemente desaparecida **aduana postal**.

En otras ocasiones en el tráfico internacional las mercancías circulan por un medio que es el correo. Por la vía postal millones de bultos recorren cientos de kilómetros todos los días para llegar de un país a otro por esa vía por lo que en algunos de ellos, se ha establecido una aduana para el manejo de este tipo de carga. En México este tipo de aduana existió y recibió, por el tipo de mercancía que manejó, el nombre de **aduana postal**. Existió en la República Mexicana una sola aduana postal que se localizaba en la Ciudad de México, Distrito Federal, que recirculaba miles de bultos que han sido o han estado sujetos a intervención aduanal, hacia diversas partes del país, para que las agencias de correo de la República los entregaran a sus destinatarios.

Con la desaparición de la aduana postal, las funciones y los trámites no cambiaron; la única diferencia es que dicha aduana pasó a ser una sección aduanera dependiente de la aduana de México. Los trámites no sufrieron modificación, pues en exportaciones de paquetes postales el empleado de correos y el vista aduanal reciben y revisan el paquete para establecer los impuestos en caso de proceder, como se hacía anteriormente.

Respecto a los trámites de importación, al arribar mercancías del extranjero, abren los sacos los interventores quienes son autoridad aduanera (existen otras autoridades aduaneras que son los celadores quienes vigilan que no salgan paquetes sin pagar impuestos), y después se realiza una primera clasificación en paquetes exentos y no

exentos. Los exentos se envían directamente a las administraciones de correos para ser entregados a sus destinatarios. Los no exentos son abiertos por los vistas aduanales quienes señalan los permisos o impuestos que requieran. Se envían entonces a las administraciones de correos correspondientes donde se recaudan los impuestos y son las administraciones quienes entregan cuentas a la Tesorería. En caso de que en las administraciones de correos no se recojan algunos paquetes, estos se regresaran a la hoy sección aduanera postal para ser regresados a su lugar de origen; esto debe procurarse evitarse puesto que provoca pérdidas económicas al gobierno al tener que cubrir los gastos de reenvío.

Un cambio innecesario que hubo a raíz de la desaparición de la aduana postal es el de que los camiones que recogían la mercancía postal, iban directamente de la aduana a las administraciones; y, ahora van a una administración de enlace para que de ahí se distribuyan a las administraciones de correos. Esto lo único que provoca es retraso y confusión en la entrega de paquetes.

A raíz de las reformas de desaparición de la aduana postal, se redujo el número de vistas aduanales lo que ha ocasionado que se acumulen los paquetes por falta de vistas que los clasifiquen.

El volver a crear aduanas postales sería conveniente, porque habría atención particular a un tipo determinado de paquetes, como lo son los postales; sin embargo es difícil hacer inversiones de tal magnitud por lo que lo más conveniente en estos momentos es asignar un mayor número de vistas que aceleren la revisión de este tipo de paquetes.

Existen también las oficinas postales de cambio que son aquellas que tienen autorización para recibir bultos en el tráfico internacional y para despacharlas hacia otros

países, de manera que a esta clase de oficinas, llegan por la vía postal mercaderías, o salen de México también con destino al extranjero. Las mercancías que lleguen al territorio nacional, o que de éste se pretendan extraer por la vía postal, quedarán confiadas al correo bajo la vigilancia y control de la autoridad aduanera. En esa virtud, las oficinas postales de cambio deberán abrir las valijas postales procedentes del extranjero en presencia de las autoridades aduaneras; presentar las mercancías a las autoridades aduaneras para su reconocimiento y, en su caso, clasificación arancelaria, valoración y determinación de créditos fiscales; deberán también las oficinas postales de cambio entregar a los interesados las mercancías una vez que se hayan cumplido las obligaciones establecidas con motivo de restricciones y de requisitos especiales y pagado los créditos fiscales, cualquiera que sea la clase postal de las piezas que las contengan; deberán recibir el pago de los créditos fiscales y demás prestaciones que se causen, tratándose de importaciones y exportaciones; deberán poner a disposición de las autoridades aduaneras las mercancías que causen abandono conforme a las disposiciones respectivas, así como proporcionar los datos y exhibir los documentos que requieran las autoridades aduaneras a efecto de ejercer sus funciones, para lo cual quedan facultadas para recabarlos del interesado, en su caso, y dar aviso a las autoridades aduaneras de los bultos y piezas postales que retornen al remitente.

El remitente de las piezas de correspondencia que contengan mercancías para su exportación la manifestarán en las envolturas. Igual obligación tiene el remitente de mercancías de procedencia extranjera que las envíe desde una zona libre al resto del país.

Son varias las oficinas postales de cambio que operan actualmente en el territorio nacional. No siempre donde hay una oficina postal de cambio, hay una aduana postal, pues como ya mencioné anteriormente, la única que existió en México, se encontraba en el D.F. surge entonces la pregunta ¿Como se hacen las intervenciones aduanales respecto

de bultos que llegan en el tráfico internacional? Nuestra legislación ha previsto esto de una manera simple y señala que en aquellos lugares donde hay servicio postal de cambio, la revisión de los bultos que llegan por esta vía, compete a la aduana del lugar o a la mas próxima establecida. De esta manera por ejemplo en la ciudad de Veracruz, el servicio de revisión de bultos corresponde a la aduana marítima del puerto. Después que se han hecho estas intervenciones aduanales, los bultos internacionales son redistribuidos por las oficinas postales y cuando llegan a las agencias de correos, pueden ser retirados después del cumplimiento de los requisitos aduaneros señalados en las boletas que el propio correo envía. El artículo 60 de la Ley Aduanera es el que dispone que corresponde a la autoridad aduanera determinar las contribuciones relativas a importaciones y exportaciones cuando se realicen por vía postal.

CAPITULO V FUNCIONES DE LAS ADUANAS EN MEXICO.

La aduana constituye uno de los mas importantes atributos de la Soberanía de la Nación (este concepto sintetiza lo que es una de las funciones mas importantes de la aduana en el orden político y económico del país). Ha sido la aduana también el medio para ejercer el poder de policía fiscal, en todo cuanto se relaciona con la importación, exportación y tránsito de mercaderías por sus fronteras.

La Nación por medio de la aduana lleva a cabo objetivos fiscales, económicos y sociales -división tripartita clásica de sus funciones. Entiendo que a esa enumeración puede añadirse el objetivo político que la institución aduanera cumple, ejecutando leyes y reglamentos concernientes a la actividad política del Estado.

Las misiones diplomáticas y consulares extranjeras, acreditadas en el país, gozan de trato especial en materia aduanera; la función de la aduana en este caso se refiere al aspecto de las relaciones políticas con otros Estados. Estas actividades configuran el objetivo político de la función de la aduana.

Algunas medidas dan lugar a la prestación de una función estrictamente económica, fiscal o social; otras tienen un carácter mixto.

Tradicionalmente se dice que la aduana tiene cinco funciones: Fiscal; Económica;

Social; De Vigilancia; y, De Higiene Pública. Las tres primeras coinciden con los objetivos clásicos de las aduanas, por lo que se les ha llamado funciones principales de las aduanas, considerándose a las otras dos como funciones secundarias.²⁰

FUNCION FISCAL: La recaudación de impuestos al comercio exterior es la función original y principal aunque no única de las aduanas.

FUNCION ECONOMICA: En ocasiones el Estado dicta medidas extrafiscales, como lo es la sujeción de las operaciones de importación y exportación a un régimen de permisos o licencias previas, que tienen un fin económico de protección a la industria o al comercio nacionales.

FUNCION SOCIAL: Esta función de la aduana se manifiesta en el momento en que la aduana antepone el interés colectivo a los económicos y fiscales, como lo hace con las franquicias o exenciones.

FUNCION DE VIGILANCIA: Algunas personas consideran que la aduana además de vigilar la aplicación de leyes aduanales, vigilan la aplicación de otras normas como las de tipo migratorio. Desde mi punto de vista, las funciones migratorias no deben considerarse como funciones de las aduanas, puesto que las autoridades migratorias dependen de la Dirección General de Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación (que es la encargada de conducir la política de población); por lo que no debe creerse que son funciones aduanales por el hecho de que los puestos migratorios se

20 Aduanas. Ovilla Mandujano Manuel. Escuela Nacional de Capacitación Aduanera, 1976.

ubiquen en los lugares de acceso al país -al igual que las aduanas. Las aduanas sí tienen una función de vigilancia, pero del cumplimiento de disposiciones aduaneras.

FUNCION DE HIGIENE PUBLICA: Es aquella que se realiza cuando se impide la introducción al territorio nacional de productos infectados, o que puedan afectar la salud o que pudieran ser nocivos a la fauna o flora del país.

1.COMPETENCIA DE LAS ADUANAS EN MEXICO.

Las atribuciones de las aduanas se encuentran reguladas en el Reglamento Interior de la SHCP que en su artículo 114 señala que dentro de su circunscripción territorial les compete: Aplicar los programas de actividades referentes a la legislación que regula y grava la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y medios de transporte, el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida, así como vigilancia del cumplimiento de las obligaciones respectivas, inclusive las establecidas por las disposiciones sobre control de cambios; **recaudación**, cobro coactivo, imposición de sanciones, así como a la contabilidad de ingresos y movimiento de fondos. Recibir de los particulares y, en su caso, requerir los avisos, pedimentos, declaraciones, manifestaciones y demás documentos que conforme a las disposiciones legales aplicables deben presentarse ante la misma. **Exigir y vigilar el cumplimiento de las disposiciones que rigen el comercio exterior**; resolver las solicitudes de autorización que conforme a la ley deban formularse durante el despacho; efectuar el **almacenamiento** y controlar las mercancías de comercio exterior, así como ejercer las facultades de las autoridades aduaneras en materia de abandono de las mismas. **Habilitar**

horas de entrada, salida, maniobras y almacenamiento de mercancías de comercio exterior y medios de transporte. Aplicar y dar cumplimiento a las autorizaciones previas, franquicias, exenciones, estímulos fiscales y subsidios que sean otorgados por las autoridades competentes en la materia aduanera, constatar los requisitos y límites de las exenciones de impuestos al comercio exterior a favor de pasajeros y de sus menajes de casa y, resolver las solicitudes de abastecimiento de medios de transporte. Controlar y supervisar las importaciones o internaciones temporales de vehículos y verificar sus salidas y retornos. Ordenar y practicar la retención, persecución, embargo o secuestro de las mercancías de comercio exterior, incluidos los vehículos, o de sus medios de transporte. **Realizar la inspección y vigilancia permanente en el manejo, transporte o tenencia de las mercancías de comercio exterior, en los lugares y en las zonas señaladas legalmente para ello.** Aplicar la legislación aduanera y las convenciones internacionales para la devolución de vehículos y aeronaves materia de robo o disposición ilícita mediante la realización de los actos de comprobación, vigilancia y verificación en tránsito respectivos; proceder a la detención y secuestro de dichos vehículos o aeronaves y notificar al interesado el inicio del procedimiento administrativo de investigación y audiencia, así como remitir de inmediato las actas a la Administración Fiscal Federal competente, de acuerdo con el domicilio fiscal del interesado o a la más cercana al lugar de los hechos, si dicho domicilio se desconoce, para que ejerza sus facultades, y realizar el control y custodia de dichos vehículos. Informar a la Procuraduría Fiscal de la Federación, por conducto de la Subprocuraduría Fiscal Regional de su circunscripción, de los hechos de que tenga conocimiento que puedan constituir delitos fiscales o delitos de los servidores públicos de la Secretaría en el desempeño de sus funciones.²¹

21 Diario Oficial del 24 de Febrero de 1992.

Cada Aduana estará a cargo de un administrador, del que dependerán un Subadministrador General; los Subadministradores a b y c; el jefe de la Policía Fiscal Federal de la Aduana y el personal necesario.

Tradicionalmente las aduanas cuentan con: Planta de vistas; planta de resguardo; planta de almacenistas; planta de interventores y planta interior.²²

Planta de vistas: Realiza la función de practicar el reconocimiento aduanero de las mercancías en los diferentes regímenes aduaneros para señalar o comprobar la adecuada clasificación arancelaria de las mercancías.

Planta de resguardo: Practica funciones de vigilancia en la zona de inspección y vigilancia permanente, en la línea divisoria internacional y en los recintos fiscales. Ejerce facultades de secuestro, retención y embargo de mercancías que no acrediten su legal estancia en el país. Combate el contrabando.

Planta de almacenistas: Reciben, guardan y hacen la entrega de las mercancías que entren al dominio fiscal. Elabora el inventario de las mercancías que han causado abandono. Llevan la contabilidad de los bultos que entran y salen al almacén.

Planta de interventores: Confronta los documentos que amparen las mercancías. Comprueba que los datos de los bultos cargados y descargados, coincida con la documentación respectiva. Interviene en el tráfico postal en la apertura de valijas. Informa sobre

22 Aduanas. Manuel Ovilla Mandujano. Escuela Nacional de Capacitación Aduanera 1976.

violaciones de sellos o candados puestos en los bultos.

Planta Interior: Realiza todos los trámites administrativos de la aduana, integrándose de secciones según las áreas administrativas de trabajo.- Importación, exportación, navegación, ajustes, caja, contabilidad, juicios, control de deudas y fianzas, turismo, internación, agencias aduanales, remates, tráfico postal, personal, maquiladoras, proveeduría e inventario, procesamiento de datos, correspondencia y archivo y de intendencia.

Es importante también mencionar que la Ley Aduanera expresamente en el segundo párrafo del artículo 8 señala que "El manejo, almacenaje y custodia de las mercancías de comercio exterior, compete a las Aduanas". La Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede autorizar a los particulares la prestación de estos servicios.

A. DESPACHO ADUANERO.

El Argentino Pedro Fernández Lalanne en su libro de Derecho Aduanero define al Despacho como el conjunto de trámites y procedimientos que, con arreglo a las disposiciones en vigor, se siguen ante las dependencias aduaneras, y por medio de las cuales se asegura la correcta verificación de las declaraciones comprometidas y la determinación de los valores de los efectos que se presentan para su posterior ingreso o salida al o del país, asegurando en esa forma la percepción de la renta fiscal.²³

23 Fernández Lalanne. Derecho Aduanero.

La Ley Aduanera vigente en su artículo 5 advierte que para los efectos de esa ley se entiende por despacho el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficoy regímenes aduaneros establecidos, deben realizar en la aduana las autoridades fiscales y los consignatarios o destinatarios en las importaciones y los remitentes en las exportaciones.

Se desprende de esta última definición el que los trámites y formalidades son distintos dependiendo del régimen aduanero al que se destinen las mercancías, del tráfico, del medio en que se transporten, etc...

Es decir, el despacho lo constituyen todos y cada uno de los trámites que son necesarios para realizar una importación o una exportación de mercancías en sus diferentes modalidades (regímenes).

El código aduanero de 1951 en su artículo 16 señalaba que por despacho se entendía, el conjunto de trámites a que toda operación aduanera está sujeta. Señalaba también que los trámites del despacho se dividían en dos fases; la primera que comprendía los relacionados con la función del porteador o conductor de las mercancías y la segunda, que eran aquellos en que intervenían los remitentes o los consignatarios o destinatarios de las mismas. Como podemos notar, la actual ley aduanera ya no considera a los trámites del porteador o conductor como parte del despacho, por lo que la ley actual da una definición que es limitativa a los actos y formalidades que deben realizar los destinatarios o consignatarios en la importación y los remitentes en la exportación, dejando fuera los actos de los porteadores, los capitanes, los pilotos, etc...

Las funciones de las aduanas en materia de despacho, inician cuando los impor-

tadores o exportadores, cumplen con la obligación de presentar ante la aduana un pedimento, el cual contendrá una declaración de los datos referentes al régimen aduanero al que se pretenda destinar las mercancías; lo referente al medio de conducción en que se transporta la mercancía; contendrá también los datos para la determinación y pago de los impuestos al comercio exterior. Tratándose de importaciones se deben anexar documentos tales como la factura comercial; la gufa en tráfico aéreo o el conocimiento de embarque en tráfico marítimo; también los documentos que comprueben el cumplimiento de las obligaciones en materia de restricciones y de requisitos especiales así como los documentos que comprueben el origen y procedencia de las mercancías. Los trámites de despacho aduanal cuando la importación se va a realizar por tráfico terrestre la mercancía en la generalidad de los casos es manejada por un agente aduanal que la recibe en territorio extranjero, la examina y determina su clasificación arancelaria cruzándola después a territorio mexicano, donde es entregada a los almacenes fiscales de la aduana, quedando entonces bajo dominio fiscal, en tanto se hacen los trámites de rigor para su dasaduanamiento.

De acuerdo con la clasificación de las mercancías, se elabora el pedimento respectivo, que se somete al jefe de la Aduana, quien nombra al Vista encargado del reconocimiento. El Vista efectúa el reconocimiento de la mercancía, y si está de acuerdo con la clasificación hecha por el Agente Aduanal, asienta su conformidad en el pedimento, indicando haber efectuado la inspección y señalando los requisitos adicionales que la mercancía deberá cubrir de acuerdo con las disposiciones de la Ley Aduanera y de la Tarifa de Importación.

Una vez cubiertos todos los requisitos, el jefe de los almacenes fiscales expide el documento que autoriza la salida de la mercancía, quedando a disposición del agente aduanal, quien la reexpedirá al interesado.

En caso de exportación, los documentos a anexarse son las facturas que expresen el valor comercial de las mercancías y al igual que en importaciones, los documentos que comprueben el cumplimiento de las obligaciones en materia de restricciones y requisitos especiales. Como excepción al principio de presentar las facturas comerciales se eximen de esta obligación, a las importaciones o exportaciones que realicen las embajadas o consulados extranjeros, sus funcionarios o empleados y las relativas a energía eléctrica, petróleo crudo, gas natural o sus derivados cuando se hagan a través de tuberías y por último, cuando se trate de menajes de casa.

En caso de exportación se debe reunir la documentación que a continuación se cita de acuerdo con el producto que se trate:

- *Factura pro-forma (exportador).*

- *Pedido (cliente).*

- *Permiso de exportación.*

- *Factura Comercial (exportador).*

- *Factura Consular.*

- *Pedimento de exportación (exportador o agente)*

aduanal).

- *Conocimiento de embarque o guía aérea.*

- *Certificado de origen.*

- *Certificado de peso.*

- *Certificado de calidad.*

- *Certificado fitosanitario.*

- *Póliza de seguro.*

- *Lista de embarque.*

Posteriormente la Autoridad Aduanera procede a la comprobación de la veracidad de los datos declarados y de los documentos anexados. Y, cuando con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación, surjan inexactitudes o falsedades en lo declarado, las autoridades aduaneras determinarán las contribuciones omitidas e impondrán las sanciones correspondientes.

Los trámites del Despacho de las mercancías de algún importador o exportador sólo podrán llevarse a cabo por los agentes aduanales que actúen como consignatarios o mandatarios, o bien por sus apoderados aduanales. Para ser apoderado aduanal se requiere tener relación laboral con el poderdante, que el mismo le otorgue poder general y cubrir los requisitos que se exigen para otorgar patente aduanal, salvo el ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener título profesional de Lic. en Derecho, en Economía o en administración de empresas, de contador público o vista aduanal, ni tener experiencia en materia aduanera mayor a 36 meses. Cuando los apoderados sean nombrados para una sola operación, deberán contar con un poder especial, si las operaciones son dos o más, entonces es necesario que cuenten con un poder general.

El poder especial debe ser formulado en carta conforme a la Ley Aduanera, firmada ante 2 testigos y en presencia del Jefe de la Oficina del servicio aduanero. El poder general debe extenderse en escritura pública, o en carta firmada por 2 testigos y ratificada por firmas del otorgante y testigos ante notario público.

El Fisco Federal podrá reclamar tanto al exportador como al Agente Aduanal o a los apoderados designados para el trámite el pago de los impuestos, derechos, multas o cualquier otro crédito que por motivo del despacho de mercancías en exportación se cause.

Una etapa del Despacho, como ya lo mencioné, es la del Reconocimiento que es donde se determina la naturaleza, el estado, origen y demás características de las mercancías; es decir, todos los datos que permitan la identificación de las mercancías. De acuerdo a la Ley Aduanera vigente, actualmente existe un mecanismo de selección aleatoria que determina cuando debe practicarse dicho reconocimiento. El sistema aleatorio o semáforo fiscal ha agilizado el paso en las fronteras ya que uno de cada 30

transportes es revisado y los demás pasan sin revisión.

El Reglamento de la Ley Aduanera señala que una vez presentado el pedimento, el vista designado procederá a practicar el reconocimiento aduanero, examinando las mercancías; para este fin, la autoridad aduanera podrá constatar los resultados del proceso industrial, tomar fotografías, recabar diseños industriales, folletos, catálogos y valerse de todos los elementos necesarios para determinar las características de las mercancías (en cada diseño, fotografía, folleto o catálogo, se asentarán los datos que sirvan para referirlo al pedimento o solicitud que corresponda, y se marcarán con precisión las mercancías afectadas, debiendo ser firmados por el vista de reconocimiento y el interesado). En ocasiones será necesario tomar muestras de las mercancías, las cuales se tomarán por duplicado y uno de los ejemplares será enviado para su examen o análisis a la unidad administrativa competente para hacerlo llegar al laboratorio y el otro quedará en poder de la aduana (se procurará que las muestras se tomen en los envases originales, las cuales serán empacadas por cuenta del interesado asegurando la inviolabilidad del empaque y anotando en el mismo el número, registro, año y naturaleza del pedimento o solicitud relativa). El resultado del reconocimiento lo sentará el vista al reverso del pedimento o en un parte que levantará por separado y finalmente rubricará todas las hojas y pondrá en ellas la fecha de terminación del reconocimiento, recabará la firma del interesado y a más tardar el siguiente día hábil entregará a la sub Jefatura de la aduana el pedimento y el original de la factura comercial. El reconocimiento es de gran trascendencia dentro del despacho aduanero sobre todo en casos en que se pretenda variar la clasificación arancelaria o en que se realice ésta sin el examen físico de las mercancías. Considero que debiera regularse como se hacía anteriormente de manera precisa la clasificación arancelaria; apoyo mi dicho con una tesis aislada de la sala superior del Tribunal Fiscal de la Federación de agosto de 1985: CLASIFICACION ARANCELARIA.- DEBE REALIZARSE TOMANDO EN CUENTA LAS CONDICIONES QUE

PRESENTEN LAS MERCANCIAS AL MOMENTO DE SU RECONOCIMIENTO.- Es improcedente la modificación que pretenda hacerse a la clasificación arancelaria efectuada a determinadas mercancías cuando dicha modificación no se apoya en el exámen de las mismas mercancías y precisamente en el estado que guardaban al momento de su reconocimiento, o en algún otro elemento de convicción del que se desprendan específicamente las circunstancias antes descritas, pues el artículo 216 del código aduanero anterior era terminante al establecer que las mercancías serían clasificadas arancelariamente de acuerdo con las condiciones que presentaran al momento de ser reconocidas, sin que se admitiera que mientras se encontraran en el recinto fiscal fueran objeto de alteraciones o maniobras que pudieran variar su peso o clasificación arancelaria.

Ya que el reconocimiento tiene como finalidad el establecer con claridad la naturaleza de la mercancía para proceder a su clasificación. Al crearse la ley aduanera que abrogó el código aduanero, el legislador en su afán de simplificación, eliminó algunos artículos de gran importancia como el 216 del código aduanero. La ley aduanera debiera disponer expresamente que el reconocimiento constituye una resolución favorable al importador.

La autoridad aduanera podrá autorizar que el despacho de las mercancías, se efectúe directamente en el domicilio del interesado cuando el solicitante se encuentre inscrito en el Registro Nacional de Importadores y Exportadores y que la mercancía sea conducida en contenedores o en vehículos cerrados y transportada por ferrocarril, o bien, por empresas de transporte debidamente autorizadas para operar como transporte de Servicio Público por las autoridades competentes. Las personas autorizadas para que se les despachen en domicilio, no podrán disponer de las mercancías hasta que la propia autoridad concluya el despacho, por lo que los sellos y demás medidas de aseguramiento

que fijen las autoridades aduaneras, no podrán ser quitados sino hasta que éstas la realicen. Los importadores o exportadores avisarán a la aduana de despacho, que las mercancías están a su disposición, para que ésta designe al personal aduanero que realizará los trámites de despacho respectivos.

Cuando con motivo del reconocimiento aduanero existan discrepancias entre lo manifestado en el pedimento y el resultado del reconocimiento, las autoridades aduaneras podrán determinar las contribuciones e imponer las multas que correspondan en forma provisional. La determinación provisional, únicamente procederá cuando la discrepancia se origine por inexacta clasificación arancelaria (por diferencias de criterio en la interpretación de las tarifas contenidas en la leyes de los impuestos generales de importación o exportación); o por errores en la determinación de las contribuciones (siempre que los elementos para determinarlas hayan sido declarados correctamente). Antes de efectuar la determinación provisional, las autoridades aduaneras deberán comunicar al agente o apoderado aduanal, las discrepancias observadas a fin de que aleguen lo que a su derecho convenga. Si el contribuyente está de acuerdo con la determinación, podrá hacer el pago correspondiente dentro de los tres días siguientes a aquel en que tenga conocimiento de la misma y retirar su mercancía; en este caso el pago tendrá el carácter de provisional (las autoridades aduaneras podrán efectuar la determinación definitiva, en un plazo que no excederá de tres meses, acreditando el pago provisional. De no efectuarse la determinación definitiva, la provisional tendrá tal carácter). Y, si el contribuyente decide no pagar dicha determinación, entonces deberá garantizar el importe de la misma para poder retirar su mercancía, en tanto las autoridades aduaneras resuelven en definitiva. En est último caso, no es aplicable el plazo de los tres meses.

El pago de contribuciones es una formalidad mas dentro del Despacho y consiste

en determinar la cantidad líquida del monto de los impuestos (de acuerdo a la base gravable y a la cuota fijada en la tarifa arancelaria) y liquidarla. El impuesto que deben pagar las mercancías es el vigente en el momento de que aquellas cruzan la línea divisoria y no el vigente en el momento en que se despachen por la aduana.

Las mercancías son el objeto de los impuestos y derechos aduaneros, constituyen la garantía de éstos, responden directa y preferentemente ante el Fisco por el importe de dichos impuestos y derechos, y de las multas y gastos a que dieren lugar.

Mencioné que la liquidación de impuestos es en base a la cuota fijada en la tarifa arancelaria; pero, ¿Que sucede cuando las mercancías sean de difícil clasificación arancelaria?, la ley aduanera en su artículo 30 resuelve esto previendo un procedimiento en el cual el agente o apoderado aduanal debe presentar, junto con el pedimento correspondiente, consulta a la autoridad competente, señalando la fracción arancelaria que considere aplicable, las razones que sustentan su apreciación y la fracción o fracciones con las que exista duda. La autoridad dictará una resolución, la que notificará a los interesados.

Una vez cumplidas todas las formalidades, las mercancías se retiran de los recintos fiscales o fiscalizados.

Hecha la liquidación de las prestaciones fiscales, en caso de exportación, el subadministrador autorizará el embarque en el ejemplar del pedimento correspondiente a la entrega de los bultos de exportación. Realizado el embarque se anotarán los siguientes datos: fecha en que terminó el embarque y la conformidad u observaciones al mismo, fecha en que la mercancía salió del país y número de salida.

El despacho aduanero de mercancías deberá efectuarse mediante el empleo de un sistema electrónico, cuando la SHCP lo determine mediante reglas de carácter general. El empleo de la clave electrónica confidencial que corresponda a cada uno de los agentes y apoderados aduanales, equivaldrá a la firma autógrafa de éstos para todos los efectos legales.

Los datos y registros recibidos y anotados en el sistema mecanizado harán prueba plena de que el agente aduanal realizó los actos del despacho que le corresponden y que el contenido de dichos datos y registros fue suministrado por el mismo haciendo uso de la clave que se le asigne. Las autoridades que intervengan en la operación del sistema serán responsables de los actos que le corresponden y de los datos que suministren.

Tratándose de importaciones y exportaciones que efectúen los pasajeros, cuyo valor no exceda del que fije la SHCP, no será necesario utilizar los servicios de agente o apoderado aduanal. Los pasajeros están obligados a declarar si traen o no consigo mercancías distintas a su equipaje. Una vez presentado el documento correspondiente y efectuado el pago de las contribuciones, se activará el mecanismo de selección aleatoria y, en su caso, las mercancías serán objeto de reconocimiento aduanero. Las empresas que presten el servicio aéreo de transporte de pasajeros, en vuelos internacionales, tendrán la obligación de proporcionarles las formas oficiales a que me referí.

En base a todo lo anteriormente expuesto podemos decir que el Despacho Aduanero se clasifica en cuatro tipos que son: Despacho con Reconocimiento; Despacho Simplificado; Despacho para operaciones ocasionales y el Despacho Conjunto.

DESPACHO CON RECONOCIMIENTO. Cuando el importador o el exportador formula su pedimento de importación o exportación está realizando a través de este

documento una autoliquidación del crédito fiscal correspondiente, que sera verificada por la autoridad aduanera una vez que le sea presentado el citado pedimento. Y la verificación no es otra cosa que el propio reconocimiento aduanero de las mercancías, en el recinto fiscal o fiscalizado donde se encuentren.

El grueso de las operaciones de comercio exterior se rigen por medio de este procedimiento; no obstante, existen otras modalidades del despacho que se presentan en menor cantidad.

DESPACHO SIMPLIFICADO. Tratándose de importadores que se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Importadores y Exportadores, la autoridad aduanera puede autorizar que el despacho de las mercancías se realice mediante verificación física de los bultos. A este tipo de despacho se le conoce como simplificado ya que no se efectúa el reconocimiento aduanero de las mercancías, puesto que la autoridad aduanera se concreta a realizar una verificación física de los bultos que contengan las mercancías descritas en el pedimento correspondiente, es decir, que este tipo de despacho en términos generales se realiza a bultos cerrados; sin embargo, la autoridad puede recabar muestras, fotografías, catálogos y demás información que estime pertinente a fin de lograr la plena identificación del producto. Si por alguna circunstancia al efectuarse la verificación física se encuentran elementos que permitan suponer alguna inexactitud respecto a lo declarado por el contribuyente, la autoridad aduanera determinará si continúa dicha verificación o se procede a practicar el reconocimiento aduanero.

DESPACHO PARA OPERACIONES OCASIONALES. Se entiende por operaciones ocasionales, aquellas importaciones en que el valor de las mercancías no exceda de mil dólares, y en el caso de las exportaciones no exceda de dos mil dólares. En estos casos, el importador o exportador no estará obligado a presentar el pedimento corres-

pondiente, ya que será la autoridad aduanera quien, previo reconocimiento aduanero de las mercancías, determinará el monto del crédito fiscal correspondiente. Este crédito es determinado a través de una resolución administrativa emitida en un documento denominado "boleta" ya sea de importación o de exportación.

DESPACHO CONJUNTO. Dentro de las atribuciones del Ejecutivo Federal y de las autoridades fiscales que nos señala el artículo 115 de la Ley Aduanera, está contemplada la de autorizar que el despacho por las aduanas fronterizas pueda hacerse conjuntamente con las oficinas aduaneras de países vecinos.

Este tipo de despacho se realiza sobre todo en aduanas del norte del país. En este tipo de despacho se realiza simultáneamente la importación de mercancías a México al trámite de exportación en Estados Unidos, es decir, en el momento que se están haciendo los trámites ante la aduana estadounidense para la exportación de un producto con destino a México, a la vez se está practicando el reconocimiento aduanero en las mismas oficinas del lado norteamericano por parte de la autoridad aduanera mexicana. Inclusive los vistas aduanales, a los que les compete la tarea de practicar el reconocimiento se trasladan físicamente a la aduana estadounidense para poder efectuarlo.

Este tipo de despacho representa una gran ventaja en cuanto a simplificación administrativa y ahorro en tiempo que se traduce también en ahorro de dinero.

B. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INVESTIGACION Y AUDIENCIA.

Este procedimiento es una forma de iniciar la aplicación de la facultad económico

coactiva del Estado en caso de infracciones de contrabando o bien en caso de adquisición, enajenación, comercio o tenencia de mercancías extranjeras sin comprobar su legal estancia en el país.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 170 del reglamento de la ley aduanera, el procedimiento administrativo de investigación y audiencia establecido por los artículos 120 y 126 de la ley aduanera, únicamente procede cuando se transporta mercancía en forma ilegal dentro de las zonas de investigación y vigilancia permanente o cuando se encuentre mercancía extranjera, cuya legal introducción, estancia o tenencia en el país no se hubiera acreditado durante la práctica de una visita domiciliaria por lo que procede aplicar el procedimiento administrativo de investigación y audiencia.²⁴ Esta idea se contemplaba ya desde el código aduanero de 1952 e inclusive se formó jurisprudencia al respecto: **IMPORTACION DE MERCANCIAS.**-No hay obligación de comprobar la legal importación de mercancías si éstas son secuestradas fuera de la faja de 200 km paralela a la línea divisoria internacional y que podrían transitar libremente sin necesidad de los documentos que acrediten su legal estancia en el país de conformidad en lo dispuesto por el artículo quinto del código aduanero. Jurisprudencia Tribunal Colegiado de Circuito 1961. Vol.XLVI, 3a parte, p.34.

La facultad económico coactiva apareció en México con un Decreto en 1837; el cual marcó un cambio trascendental en relación con los adeudos en el ramo de aduanas. En ese entonces se autorizó entre otros para hacer uso de esa facultad a los administradores de las aduanas. Esto significó un alivio para la hacienda pública porque podría

24 Tesis aislada de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, Octubre 1986.

disponer de un instrumento jurídico que le permitiera utilizar sus recursos económicos en muy breve plazo. Con el fin de que se aplicara el decreto, se expidió la ley que contuvo las instrucciones a que deberían sujetarse las autoridades fiscales para la práctica de las diligencias encaminadas a hacer efectiva dicha facultad. En ese instructivo se habló del mandamiento de ejecución, de la diligencia de ejecución, de la elaboración del proveído que comprendía al embargo y remate de bienes propiedad del causante, así como la aplicación de su producto al pago de los créditos fiscales.

Este es un antecedente del procedimiento administrativo de ejecución previsto actualmente en el Código Fiscal de la Federación, pero también lo podemos considerar como un antecedente del procedimiento administrativo de investigación y audiencia en cuanto a que su finalidad era que se realizaran diligencias tendientes a investigar si ciertas mercancías extranjeras tenían o no una legal estancia en el país.

El procedimiento administrativo de investigación y audiencia evolucionó y las legislaciones aduaneras de este siglo señalaron que los Jefes de las Aduanas tenían la obligación de iniciar un procedimiento de investigación para poner en claro las infracciones a la legislación Aduanera en casos tales como: Cuando se trataba de infracción infraganti; cuando funcionarios o empleados aduaneros les hacían conocer en partes oficiales rendidos con motivo de su función, datos respecto de reales o presuntas infracciones; o bien cuando mediaba denuncia; o cuando por cualquier causa el jefe de la oficina se enteraba de que se pretendía o se había infringido la legislación aduanera o bien, en caso de existir circunstancias para presumir la violación a la misma.

Iniciado el procedimiento de investigación, los jefes de las aduanas debían dictar las medidas más eficaces, para resguardar los intereses del erario federal, inclusive las de "secuestro" de mercancías motivo de la infracción, y los interesados podían obtener la

inmediata entrega de sus objetos, durante la tramitación del juicio, con el depósito en efectivo que cubriera el monto total, siempre y cuando no se tratara de mercancías de tránsito prohibido.

Se practicaban todas las diligencias que tendían a comprobar las circunstancias relacionadas con el caso a examen y que debían servir como fundamento de la resolución, autorizándose todas las pruebas aún cuando no fueran de las expresamente admitidas en derecho común; la recepción y calificación de las pruebas se ajustaba a las normas establecidas en el Código Federal de Procedimientos Penales.

Las diligencias se practicaban por el Jefe de la oficina; todas las personas que intervinieran en las diligencias debían firmar al final del acta, la cual expresaba lugar, fecha y hora en que se practicaba, y debían estar asentadas en papel sellado de la oficina instructora.

En las resoluciones que se dictaban en los casos de infracción, el jefe de la oficina aduanera dictaba su fallo precisando lugar, fecha, si existía o no la infracción, precepto legal infringido, nombre del responsable, impuestos que debían cobrarse o bien el monto de la multa.

DILIGENCIA Actualmente el Reglamento de la Ley Aduanera en su capítulo segundo regula todo lo relacionado con el "Procedimiento Administrativo de Investigación y Audiencia" y señala que se inicia con la notificación que se hace al particular, mediante acta, de las mercancías a que se refiere, la fecha, hora, lugar y demás circunstancias en que fueron descubiertas. Dentro del plazo de 10 días a partir de la notificación, 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 dicho escrito, ofrecerá las pruebas pertinen-

tes (las pruebas deberán desahogarse dentro de los 30 días siguientes al ofrecimiento).

La Ley Aduanera en su artículo 122 menciona que para verificar durante su transporte la legal importación, estancia, tenencia o manejo de mercancías, fuera de las zonas de inspección y vigilancia permanente, se requerirá orden escrita de autoridad competente que autorice a practicar la verificación dentro de la circunscripción territorial y por el tiempo que fije la autoridad que emita la orden, que no será mayor de treinta días. Al practicar la verificación de mercancías en transporte las autoridades aduaneras se limitarán a cerciorarse de que éstas cuentan con documentación que ampare su legal estancia. Si en ese momento no se acreditara, sólo procederán a la revisión física de la mercancía de existir presunción fundada de comisión de la infracción, caso en el que invariablemente se hará aquélla en el recinto fiscal más cercano. En caso de que no se compruebe la legal estancia en el país, la autoridad entonces procederá de la siguiente manera: Primeramente mostrará al tenedor o propietario porteador de las mercancías, la orden de verificación y se identificará con su credencial oficial; posteriormente requerirá al mismo tenedor o porteador para que designe dos testigos; entonces embargará las mercancías, levantando acta; en caso de que las mercancías no excedan de 30 mil pesos y el tenedor o propietario demuestra tener en el país casa habitación o un lugar fijo en el que desempeñe actividad permanente, se le nombrará depositario de ellas pero cuando se trate de mercancías cuyo valor exceda dichos treinta mil pesos y el tenedor o propietario no demuestra tener en el país casa habitación o un lugar fijo en el que desempeñe una actividad permanente o en caso de que se trate de mercancías de importación prohibida o restringida, las autoridades aduaneras secuestrarán las mercancías así como los medios de transporte en que se conduzcan, haciendo constar en el acta estas circunstancias y las condiciones de las mercancías en el momento de ser aseguradas por la autoridad. En ningún caso se realizará la revisión física de las mercancías fuera de los recintos fiscales, ni se ordenará ni realizarán los actos de verificación por autoridad

alguna distinta de la autoridad aduanera competente.

En cuanto al desahogo de las pruebas, esta previsto en la ley que en el procedimiento administrativo de investigación y audiencia, deberá realizarse dentro de los 30 días siguientes al en que se haya hecho el ofrecimiento aunque las autoridades aduaneras podrán prorrogar dicho plazo hasta por tres meses y decretar diligencias para el mejor esclarecimiento de los hechos.

CLASIFICACION ARANCELARIA. Posteriormente la autoridad aduanera practicará la clasificación arancelaria de las mercancías; se cerciorará de su valor, origen y procedencia; precisará las prohibiciones, restricciones o requisitos especiales a que estén sujetas y se las dará a conocer al particular.

SECUESTRO Y EMBARGO. El Reglamento de la Ley Aduanera establece que la autoridad aduanera en caso de infracciones de contrabando o de adquisición, enajenación, comercio o tenencia de mercancías extranjeras sin comprobar su legal estancia en el país, procederá al secuestro o embargo. El propietario, tenedor o conductor de las mercancías secuestradas podrá solicitar que le sean entregadas, previa garantía de las probables contribuciones omitidas, multas y recargos, tan pronto como la autoridad competente haya practicado la clasificación arancelaria, aún cuando no se haya dictado la resolución de procedimiento, y siempre que no se trate de mercancías de importación o exportación prohibida.

La autoridad aduanera entregará, total o parcialmente, las mercancías secuestradas a su propietario, tenedor o conductor o bien levantará el embargo, sin necesidad de que concluyan todos los trámites del procedimiento, en el momento en que quede demostrado que no hubo infracción a las disposiciones aduaneras, fundando y motivando

su resolución.

Para el secuestro de mercancías y de los medios de transporte en que se conduzcan dentro de los lugares y zonas de inspección y vigilancia permanente, cuando no estén amparados con la documentación correspondiente, las autoridades aduaneras levantarán acta del procedimiento administrativo de investigación y audiencia, en la que harán constar: fecha, hora y lugar en que fueron descubiertas las mercancías; identificación de la autoridad que practicó la diligencia; inventario de las mercancías secuestradas y sus condiciones en el momento de ser detenidas por la autoridad; circunstancias en que fueron descubiertas; nombre y domicilio del tenedor o conductor de las mercancías, así como domicilio en la localidad de la aduana para recibir notificaciones, que deberán manifestarse por éste, ante dos testigos; y, finalmente, notificación al particular de que se inicia el procedimiento administrativo de investigación y audiencia y de que se le concede un plazo de diez días para expresar lo que a su derecho convenga y ofrecer pruebas, indicando la autoridad competente para llevar el procedimiento.

La Ley Aduanera señala que si durante la práctica de una "visita domiciliaria" se encuentran mercancías extranjeras cuya legal introducción, estancia o tenencia en el país no se acredita, la autoridad que la practique procederá a embargarlas o a secuestrarlas y a consignar en el acta que al efecto se levante, los hechos y circunstancias del caso, así como notificar y emplazar al interesado; esto también es aplicable a los casos en que las mercancías de importación o exportación prohibidas sean descubiertas durante el despacho por la autoridad aduanera o puestas a su disposición por las autoridades postales, cuando el despacho se realice por la vía postal.

RESOLUCION. En los términos del artículo 173 del reglamento de la ley aduanera, las autoridades competentes determinarán en la resolución que se dicte en el

procedimiento administrativo de investigación y audiencia, las contribuciones a cargo del particular, las multas y recargos y cuando proceda, declararán que las mercancías han pasado a propiedad del fisco federal, por lo que ante la imposibilidad material para que las mercancías objeto de contrabando pasen a propiedad del fisco federal, en los términos del art. 129 penúltimo párrafo, de la ley aduanera, el infractor estará obligado a pagar el importe de su valor normal, comercial o fiscal, según se trate, mismo que determinará y cobrará la autoridad aduanera.

La resolución que se dicte en el procedimiento administrativo de investigación y audiencia determinará las contribuciones a cargo del particular, las multas, los recargos o, en su caso, que no hay responsabilidad o contribuciones omitidas. Dictaminará también si las mercancías están o no prohibidas, o si están sujetas a restricciones o requisitos especiales; y, declarará que las mercancías han pasado a propiedad del fisco federal cuando así proceda, para que en ese caso se proceda al "remate y liquidación del crédito", por medio del Procedimiento Administrativo de Ejecución previsto en el Código Fiscal de la Federación. Si se trata de mercancías perecederas, de fácil descomposición o deterioro o de animales vivos, que sean materia de este procedimiento que estoy analizando y dentro de los 60 días siguientes a su secuestro no se hubiere comprobado su legal estancia o tenencia en el país, las autoridades aduaneras podrán proceder a su venta en base al valor que para ese fin fije una institución de crédito; una vez efectuada la venta, su producto se invertirá en Certificados de la Tesorería de la Federación a la tasa de rendimientos más alta con el fin de que al resolverse el procedimiento, se disponga la aplicación del producto y rendimientos de que hablé, conforme proceda.

En caso de que la autoridad no emita resolución dentro del plazo de ley o si la resolución no determina obligaciones incumplidas ni créditos fiscales a cargo del parti-

cular, el embargo o secuestro practicado quedará sin efecto y el propietario o tenedor de las mercancías las podrá solicitar para que le sean entregadas junto con sus medios de transporte desde el día siguiente.

2.VISTA ADUANAL.

El artículo 96 del Reglamento de la Ley Aduanera señala que al VISTA corresponde practicar el reconocimiento aduanero, una vez presentado el pedimento. Esta es la única disposición que establece las funciones del vista aduanal, siendo únicamente el realizar el reconocimiento y especificar la correcta clasificación arancelaria de las mercancías para determinar los impuestos. En múltiples ocasiones se fincan pliegos de responsabilidades cuando el vista aduanal no aplica ni concentra el importe de los impuestos recaudados juntamente con el pedimento de importación. Creo que la ley es muy clara al establecer que una vez presentado el pedimento, el vista designado procederá a practicar el reconocimiento aduanero; no establece ninguna otra función.

En 1967 procurando que los conocimientos técnicos de los vistas fueran al nivel del progreso de la ciencia y de la industria, se elaboró un programa de preparación para los egresados de la Academia de Capacitación de la SHCP, la cual estipuló que aquellos estarían obligados a prestar su servicio social en el Departamento Pericial Calificador durante 3 meses y por el mismo periodo en la Aduana Postal de la Ciudad de México; también en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y finalmente en alguna aduana marítima o fronteriza. Este servicio social debía cumplirse para obtener el nombramiento de Vista Aduanal, teniendo un alto nivel técnico. Eso dio buen resultado.

3. AGENTE ADUANAL.

En Francia se les denomina agentes en aduana. Un director general de las aduanas francesas, a inicios de siglo, G. Pallain decía que los agentes en aduana son simplemente representantes de propietarios de mercaderías francesas o extranjeras que pasan por la aduana. Pallain explica el origen de los agentes en aduana en la forma siguiente "La ley establece que los productos importados o exportados sean declarados en detalle en los sitios o en las oficinas de las aduanas legalmente establecidos. Las declaraciones y las operaciones exigen al desarrollarse un serio conocimiento de las tablas de derechos y de sus notas explicativas. Pueden, en efecto, tener que ver todas estas leyes con distintos regímenes, consumo, tránsito, admisión, depósitos, reexportación, garantía, etc..., y su exacta aplicación impone al comercio la observación de reglas numerosas y complejas. Es preciso hacer notar, además, que los verdaderos propietarios de las mercaderías, exportadores o destinatarios franceses, no se encuentran en los puntos de la frontera por donde pasan las cargas, o en los puertos, para llenar ahí las formalidades aduaneras. Luego, pues, encargan a otros de llenar esos cometidos. Es este el origen de los agentes en aduana establecidos en los puertos o en las oficinas de frontera sobre las rutas de tierra o en las vías navegables".²⁵

En la República Mexicana se ha llegado a llamar Agente Aduanal a la persona que interviene ante una aduana en los trámites destinados a obtener el despacho de mercancías sujetas a la intervención aduanal. Por lo tanto, para mí, el Agente Aduanal

25 Historia, Legislación y Jurisprudencia de Aduanas. Juan C. Quinteros Delgado, pag. 48. Montevideo, Uruguay 1939.

es un importante factor de enlace entre el fisco y el particular puesto que debido a la creciente complejidad en las tramitaciones aduaneras creadas por los impuestos de importación y exportación, se hace necesaria la intervención de este auxiliar.

La institución de Agente Aduanal en nuestro país, es relativamente nueva puesto que fue hasta los primeros años del presente siglo que se reglamento en forma específica la actividad de quienes intervenían habitualmente y por cuenta ajena en las tramitaciones de índole aduanal.

El siglo pasado se reconocía personalidad para el trámite de las operaciones aduaneras, entre otros, a los consignatarios de buques y a los capitanes de los mismos. El despacho de mercancías se llevaba a cabo directamente por sus dueños o por los representantes.

En 1918 por decreto del Presidente Venustiano Carranza, se expide la primer reglamentación de las funciones de los agentes aduanales.

En 1927 se expide la ley de Agentes Aduanales en donde se les considera como un valioso auxiliar del fisco y en donde se les responsabiliza solidaria e ilimitadamente en todas las operaciones en que actúe.

El Agente Aduanal es la persona que habiendo obtenido la patente respectiva, está autorizada para actuar ante una Aduana, por cuenta ajena, como gestor habitual de las operaciones aduaneras de toda denominación, en todas sus facetas, actos y consecuencias del despacho.

El Agente Aduanal está obligado a cumplir una serie de requisitos y formalidades,

entre los que destacan primordialmente: ser ciudadano mexicano por nacimiento conforme a lo establecido por el artículo 32 de nuestra Carta Magna; tener capacidad legal con arreglo al Código de Comercio; ser de honorabilidad notoria; sustentar exámenes de eficiencia para demostrar sus conocimientos y aplicación de la ley Aduanera y de las tarifas de importación y exportación; mantener vigente una fianza y prestar sus servicios, sin distinción a todas las personas que lo soliciten. Además el Agente Aduanal debe de conocer ampliamente una gama de materiales y estar al día en cuanto a los avances técnicos, científicos, industriales y de legislación, para poder establecer la correcta clasificación y aplicación del arancel, desempeñar con eficiencia sus funciones en el complejo ramo aduanal, procurar el ahorro de tiempo y distancia en estudio de las conexiones de los centros productores con los puertos de salidas de sus cargas o viceversa, ayudar y orientar a los importadores y exportadores en todos los trámites relacionados con el comercio exterior ante las dependencias y organismos oficiales.

Las funciones del agente aduanal las podemos clasificar como las que realiza antes, durante y después del despacho.

Las funciones previas pueden ser de información de costos de fletes; o información de cálculos de impuestos o derechos; información acerca del cumplimiento de requisitos previos a una operación, tales como permisos, certificaciones, etc... O bien dentro de las previas, también hay otro tipo de funciones que son las de trámite, como: El trámite y obtención de permisos para mercancías controladas o restringidas; la tramitación de solicitudes de reducción de impuestos; el trámite de las solicitudes para obtener la clasificación oficial previa de algún producto determinado.

Algunos de los actos que realiza dentro del Despacho son: Reconocimiento de mercancías; clasificación arancelaria; formulación de pedimentos; cálculo de impuestos;

la presentación de la garantía del interés fiscal en los casos procedentes; la manifestación de conformidad o inconformidad con toda clase de resoluciones de la autoridad fiscal; el retiro de las mercancías o la interposición y tramitación de recursos administrativos.

Algunos de los actos que se realizan por parte del agente aduanal posteriormente al despacho son los de: conservar los libros de registro de todas las operaciones en que intervienen. Hay que recordar que el Agente Aduanal constituye una valiosa fuente de información para el fisco. También podemos señalar como actividad posterior, la de la tramitación ante las autoridades administrativas correspondientes, de cualquier recurso o de solicitudes de devolución de impuestos pagados de más o indebidamente en las operaciones que hayan realizado. Durante la vigencia del código aduanero de 1952 se formó la siguiente jurisprudencia: AGENTES ADUANALES.GESTIONES OFICIOSAS DE LOS.- Es evidente, conforme a los artículos 10 fracc.II y 690 del código aduanero, que la gestión oficiosa habitual que corresponde a los agentes aduanales, al comprender las operaciones aduaneras de toda denominación, en todas sus facetas, actos y consecuencias del despacho, abarca la facultad de promover la nulidad de resoluciones en los juicios fiscales, sin que sea verdad que dicha gestión concluya al quedar las mercancías respectivas a disposición de los interesados. Jurisprudencia Tribunal Colegiado de Circuito vol.LX, 3a parte, p.158 1957

Ya he señalado que el agente aduanal es un auxiliar de la administración pública por lo que la oportuna y correcta declaración de impuestos aduanales, la seguridad de su percepción, la celeridad de las tramitaciones aduaneras, la fluidez del tráfico internacional de mercancías, son simples ejemplos de las metas que el Estado persigue al regular el comercio exterior por medio de las Aduanas y para ello ante la imposibilidad de alcanzarlas por la actividad directa de sus órganos, se vale en parte de este auxiliar que realiza una función controlada de interés público que propiamente constituye una

función descentralizada por colaboración. El Maestro Gabino Fraga señala que la descentralización por colaboración se origina cuando al Estado se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere de preparación técnica de que carecen los funcionarios públicos, y entonces los particulares participan en la función administrativa.

Podemos decir que el Agente Aduanal tiene obligaciones de carácter administrativo y de carácter fiscal; las primeras son las que la legislación aduanera impone al agente para que su conducta se realice en forma segura, general y permanente (mantener la oficina abierta al público; tener su domicilio particular en el lugar de la ubicación de la aduana; someterse a los exámenes de eficiencia que periódicamente determine la SHCP; etc...). Las obligaciones fiscales 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 o asegurar lo más posible, la correcta declaración y liquidación de los impuestos y su oportuna recaudación (reconocimiento de mercancía; clasificación; presentación de pedimentos; declaración y pago de impuestos).

La Ley Aduanera en su artículo 145 señala las obligaciones del Agente Aduanal, algunas de ellas son: Residir y mantener su oficina principal en el lugar de su adscripción, así como manifestar a la autoridad aduanera el domicilio de la misma; 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 y por escrito de quien lo otorgó; deberá ocuparse personalmente de las actividades propias de su función y no suspenderlas; deberá declarar, bajo protesta de decir verdad, el nombre y domicilio fiscal del destinatario o del remitente de las mercancías, la clave del registro federal de contribuyentes de aquellos y el propio, la naturaleza y características de las mercancías y los demás datos relativos a la operación de comercio exterior en que intervenga; deberá llevar al corriente el registro de todos los despachos en que intervenga y formar un archivo con

los documentos relativos, que deberán conservarse durante cinco años en la oficina principal de la agencia, a disposición de la autoridad aduanera; deberá dar a conocer a la aduana en que actúe los nombres de los empleados o dependientes autorizados para auxiliarlo en los trámites de todos los actos del despacho, así como los nombres de los apoderados que lo representen al promover y tramitar el despacho aduanero; deberá rendir a sus clientes las cuentas de gastos respectivas, y entregar los comprobantes de pago y demás documentos correspondientes; deberá aceptar las visitas que ordene la autoridad aduanera, con el fin de comprobar que cumple sus obligaciones; deberá contar con el equipo necesario para promover el despacho electrónico; deberá también proporcionar en febrero de cada año información de los honorarios cobrados a cada cliente en el año; deberá utilizar los candados y engomados oficiales en los vehículos y contenedores que transporten las mercancías de conformidad con las reglas que determine la SHCP.

El Agente Aduanal será responsable de la veracidad y exactitud de los datos e información suministrados, de la determinación del régimen aduanero de las mercancías y de las contribuciones causadas. El Agente Aduanal deberá actuar únicamente ante la aduana para la que se expidió la patente, sin embargo podrá promover ante otras el despacho para el régimen de tránsito interno, cuando las mercancías vayan a ser o hayan sido sometidas a otro régimen aduanero en la aduana de su adscripción.

La Ley Aduanera en su artículo 143 define al Agente Aduanal como la persona física autorizada 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 la ley.

Este mismo artículo establece los requisitos legales para obtener la patente de agente aduanal, y que son los siguientes:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos;

II. No haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito intencional o responsabilizado en resolución firme, ni haber sufrido la cancelación de su patente, en caso de haber sido Agente Aduanal.

III. Gozar de buena reputación personal.

IV. No ser servidor 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;

V. No tener parentesco por consanguinidad o afinidad con el jefe o subjefe de la aduana de adscripción de la

patente;

VI. Tener título profesional de Licenciado en Derecho, Licenciado en Economía, Licenciado en Administración de Empresas, Contador Público o Vista Aduanal.

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

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

IX. 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.

X. Exámen psicotécnico que practiquen las autoridades aduaneras.

La limitación de expediciones de patentes estará a cargo de la SHCP por conducto de la Dirección General de Aduanas.

La tarifa de los honorarios de los agentes será expedida por la SHCP por conducto también de la Dirección General de Aduanas, la cual podrá ser modificada cuando la Secretaría crea conveniente.

TRAMITES PARA SOLICITAR PATENTES ADUANALES: Los aspirantes a obtener patente de agente aduanal deberán presentar solicitud por conducto de la aduana ante la cual pretendan actuar; esta solicitud se presentará por duplicado, en el que entre otros requisitos deberá estar el de su conformidad en sustentar exámenes periódicos de eficiencia. A la solicitud agregarán los documentos originales que comprueben la ciudadanía mexicana por nacimiento del peticionario, así como una copia simple de cada documento.

La oficina aduanera que reciba la solicitud procederá de acuerdo con lo siguiente: La solicitud será revisada con el objeto de comprobar todos los requisitos que se exigen y si la solicitud está correcta, se publicará un aviso en los tableros de la oficina aduanera durante 5 días consecutivos, para que el público, por escrito, pueda hacer ante la misma oficina las objeciones que tengan efecto.

La Dirección General de Aduanas procederá de la siguiente forma: a) Revisará la solicitud y los documentos que la acompañan; b) Notificará a la Secretaría de Hacienda para que se designen los representantes que harán el examen de eficiencia al peticionario; c) Notificará al interesado, después de que ya se halle integrado el jurado, la hora, día y lugar del examen; d) si el examen es aprobado por el solicitante, avisará a la Secretaría de Hacienda para que resuelva si se da o no la patente solicitada; e) Pondrá en conoci-

miento del interesado y de la aduana 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 el objeto de que ante ella sea otorgada la garantía correspondiente.

Constituida la garantía la Dirección de Aduanas procederá a expedir la patente y a publicar por una sola vez el aviso respectivo en el Diario Oficial.

En dicha patente se anotará la aduana a la cual el interesado estará adscrito, el cual solamente actuará ante ella y sus secciones aduaneras.

Cada aduana llevará el registro de las patentes de su adscripción.

El complejo ejercicio de las funciones de los Agentes Aduanales, ha obligado a constituir sociedades de agentes aduanales, que propicien la información y la preparación técnica adecuada, a fin de poder ofrecer el servicio que beneficie los intereses del comercio y de la industria privada.

SUSPENSIONES Y CANCELACIONES. La suspensión procederá en los siguientes casos: a) Cuando exista presunción de perjuicio para el interés fiscal que se funde en actos del Agente; b) Siempre que la garantía otorgada por un Agente Aduanal se extinga o venga a menos; c) Cuando el Agente, después de haber sido apercibido por la aduana de su adscripción, no cumpla cualquiera de las obligaciones que se les imponen.

Al ser el agente aduanal un importante factor de enlace entre el fisco y el particular

y un auxiliar de la administración pública, en caso de que se le suspenda en sus funciones a un agente aduanal, este no podrá iniciar nuevas operaciones, sino solamente concluir las que tuviera ya iniciadas a la fecha en que le sea notificado el acuerdo respectivo, salvo que este acuerdo viole garantías individuales del agente aduanal; puesto que en este caso en el juicio de amparo es procedente la suspensión definitiva de los efectos del acto de autoridad. El hecho de que el agente aduanal continúe desempeñando sus funciones en estos casos, es positivo para los comerciantes que requieren de sus servicios y para agilización del comercio internacional por lo que no pugna con el interés colectivo ni con las disposiciones de orden público. Existe jurisprudencia de los Tribunales Colegiados al respecto.-2215 AGENTES ADUANALES. SUSPENSION EN SUS FUNCIONES. ES PROCEDENTE LA SUSPENSION DEFINITIVA DE SUS EFECTOS.- No resulta exacta la estimación en el sentido de que el juez al resolver en su sentencia que no debe continuar la suspensión decretada por las autoridades responsables para que el quejoso pueda seguir desempeñando sus funciones como agente aduanal, está restituyendo las cosas al estado que guardaban antes del acto reclamado en amparo, lo que no es propio de la suspensión. Esto no puede estimarse correcto, si se concedió la suspensión definitiva del acto reclamado en razón de que por su naturaleza es de tracto sucesivo y para que se mantengan las cosas en el estado que guardaban al decretarse, por lo que debe entenderse que la suspensión concedida no lo fue contra el acuerdo emitido por los CC Secretario y Subsecretario de investigación y ejecución fiscal de la SCHP, en el cual se ordena se suspenda en el ejercicio de sus funciones como agente aduanal al quejoso, por tratarse de un acto consumado contra el cual no cabe conceder la medida por no tener estos efectos restitutorios, que será propio de la sentencia que se dicte en cuanto al fondo del amparo, sino que se concedió contra sus efectos y consecuencias que fueron señalados también como actos reclamados por el quejoso, para que pueda continuar desempeñando sus funciones como agente aduanal, pues si no, se causarían daños y perjuicios de difícil

reparación de no concederse la suspensión de las consecuencias de la orden contenida en el acuerdo reclamado, lo que no pugna con el interés social ni con las disposiciones de orden público.²⁶

La cancelación procede: a) Cuando el Agente renuncie a su patente; b) Por muerte del beneficiario; c) Cuando el agente deje de sustentar el exámen de eficiencia a que periódicamente lo somete la Secretaría de Hacienda, o bien, que habiéndose sometido a ese exámen, resulte reprobado; d) Cuando la patente sea explotada por sociedad a la que pertenezcan socios que no sean mexicanos por nacimiento, o que sea explotada por una sociedad de acciones al portador; e) Cuando en el curso de 6 meses el Agente mantenga ociosa la patente o verifique un número reducido de despachos; f) Por no ocuparse personalmente en forma habitual en las actividades propias de su encargo; g) Por no llevar, o llevar incompletos, o con datos falsos o inexactos, los apéndices.

La cancelación de la patente será acordada por la Secretaría de Hacienda en un procedimiento sumario en la Dirección de Aduanas y con audiencia del interesado, salvo los casos de fallecimiento o renuncia.

4. REGIMENES ADUANEROS.

Los regímenes aduaneros son de gran importancia puesto que crean una serie de alternativas para facilitar los diversos tipos de intercambio, movilidad de bienes y procesos de transformación, que pretenden metas de desarrollo económico.

Dentro de los regímenes, trátase del que se trate, en su esencia pretenden **fomentar el comercio exterior**, algunos fomentarán las exportaciones directamente, los otros lo harán en forma indirecta ya que permiten el suministro oportuno de insumos y maquinaria que no se producen en el país y que son utilizados por la industria tanto exportadora como por la que se dedica a producir para el mercado interno. Es decir, al permitir y facilitar las operaciones de internación de mercancías se está impulsando a toda la estructura productiva.

El Glosario de Términos Aduaneros Internacionales del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, define como Régimen Aduanero, la destinación que puede recibir según las leyes y reglamentos aduaneros, las mercancías sujetas al control de la aduana.

Las legislaciones aduaneras regulan diversas formas de tratamiento de mercancías para que los particulares puedan escoger alguna de esas formas al someter sus mercancías al control de la aduana.

El artículo 64 de la Ley Aduanera señala que los interesados en introducir o extraer mercancías al o del territorio nacional deberán señalar en el pedimento el Régimen Aduanero que soliciten para dichas mercancías y manifestarán bajo protesta de decir verdad, el cumplimiento de las obligaciones y formalidades del propio régimen. La autoridad autorizará el régimen solicitado si se cumple con los requisitos legales, con excepción de los regímenes definitivos que no requieren autorización.

El cambio de un régimen aduanero sólo procederá en los casos en que la ley lo permita, siempre que se cumplan las obligaciones en materia de restricciones y de requisitos especiales exigibles para el nuevo régimen solicitado en la fecha de cambio de régimen.

El interesado podrá desistirse de un régimen aduanero hasta antes del pago de los créditos fiscales y solicitar que retornen las mercancías al extranjero, cuando sea de este origen o bien, se retiren de la aduana cuando se trate de mercancías nacionales. No se autorizará el desistimiento si la autoridad aduanera descubre discrepancia inexactitud o falsedad entre los datos contenidos en el pedimento y las mercancías a que éste se refiere. Tratándose de exportaciones que se realicen en aduanas aéreas o marítimas, el desistimiento procederá inclusive después de que se haya activado el mecanismo de selección aleatoria. En este caso se podrá permitir el tránsito de la mercancía a una aduana distinta o a un almacén para su depósito fiscal.

A.REGIMEN ADUANERO DE IMPORTACION.

Entendemos por importación a la introducción de mercancías de procedencia extranjera al territorio nacional.

La Importación puede ser Temporal o Definitiva. Primero analizaré la Importación Definitiva.

IMPORTACION DEFINITIVA.

El artículo 70 de la Ley Aduanera vigente entiende por régimen de importación definitiva, la entrada de mercancías de procedencia extranjera para permanecer en el territorio nacional por tiempo ilimitado. Debo mencionar que la permanencia por tiempo ilimitado de que habla la ley, implica un acto de nacionalización de las mercancías así como la introducción a la libre circulación de los bienes, para ser usados o consumidos en el territorio nacional. La nacionalización de las mercancías sólo se da cuando se han liquidado los impuestos y cumplido los requisitos previos que las disposiciones legales exigen para este régimen definitivo.

En caso de que las mercancías salgan defectuosas o con especificaciones distintas a las que se convinieron, y esto se prueba a la autoridad aduanera, en ese caso, podrá autorizarse su retorno al extranjero sin el pago de los impuestos a la exportación, dentro del plazo máximo de 3 meses contados a partir de que hubieren sido retiradas las mercancías del depósito ante la aduana. El retorno tendrá por objeto la sustitución de las mercancías por otras de la misma clase. Las mercancías sustitutas deberán llegar al país en un plazo de 6 meses contados desde el retorno de las mercancías sustituidas y sólo

pagarán las diferencias cuando causen mayores impuestos que las retornadas; pero en caso de que lleguen las mercancías después de los plazos autorizados o en caso que se compruebe que las mercancías no son equivalentes a las retornadas, causarán entonces los impuestos íntegros y a parte se impondrán las sanciones establecidas.

No se considerará como importación definitiva, a las mermas ni a los desperdicios de las mercancías importadas temporalmente, siempre que los desperdicios se destruyan y se cumpla con las disposiciones de control que establezca la SHCP.

IMPORTACION TEMPORAL

La importación temporal en la legislación aduanera mexicana puede ser de dos tipos:

- a) Para retornar al extranjero en el mismo Estado.*

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

El artículo 75 de la Ley Aduanera define al régimen de importación temporal, como la entrada al país de mercancías para permanecer en él por tiempo limitado y con una finalidad específica, siempre que retorne al extranjero en el mismo estado, en los siguientes plazos:

- 1. Hasta por tres meses los remolques, siempre que transporten en territorio nacional las mercancías que*

en ellos se hubieran introducido al país o las que se conduzcan para su exportación.

2. Hasta por seis meses en tres casos: 1) En caso de las importaciones temporales que realicen los residentes en el extranjero sin establecimiento permanente en México, siempre que no se trate de vehículos. 2) Las importaciones de envases de mercancías, siempre que contengan en territorio nacional las mercancías que en ellos se hubieran introducido al país o las que se conduzcan para su exportación. 3) Las importaciones de productos terminados que enajenen personas residentes en el país a empresas dedicadas exclusivamente a la exportación de bienes.

3. Hasta por un año, las importaciones que se destinen a exposiciones y convenciones (cuando reúnan las condiciones de control que establezca la SHCP) y las que se destinen a eventos culturales o deportivos, patrocinados por entidades públicas, nacionales o extran-

teras, así como por universidades o entidades privadas autorizadas para recibir donativos deducibles en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

4. Por el plazo que dure su calidad migratoria, tratándose de vehículos y de menajes de casa, de transmigrantes, visitantes, visitantes locales y distinguidos, turistas, estudiantes e inmigrantes rentistas, siempre que los vehículos sean de su propiedad a excepción de turistas, transmigrantes y visitantes locales.

5. Hasta por veinte años en las importaciones de: 1) Contenedores. 2) Aviones y helicópteros destinados a ser utilizados en las líneas aéreas con concesión para operar en el país, así como aquéllos de transporte público de pasajeros, siempre que, en este último caso, proporcione en febrero de cada año, la información que señala la SHCP. 3) Embarcaciones que la SHCP autorice. La SHCP podrá permitir, la importación temporal de motores y partes de los vehículos.

Las importaciones temporales de contenedores deberán ser tramitadas por las empresas transportistas, de transporte multimodal o por los consignatarios de los mismos mediante la presentación de la correspondiente solicitud, la cual es independiente de la documentación aduanera que ampare las mercancías que conduzcan. Esta importación temporal de contenedores se tramitará ante la aduana de entrada, independientemente de que las mercancías que contengan sean despachadas ante una aduana interior o en el domicilio, bodegas o establecimientos de los interesados.

Los mexicanos residentes en el extranjero podrán realizar importaciones temporales de vehículos hasta por seis meses en cada año.

También podrán efectuar importaciones temporales las empresas maquiladoras de conformidad con las reglas de la SHCP; así como las empresas que tengan programas de exportación autorizados por las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial y Hacienda y Crédito Público. Tratándose de maquiladoras, los productos que les enajenen personas residentes en el país se considerarán efectuados en importación temporal, siempre que el pedimento respectivo señale esta circunstancia y los datos de identificación del enajenante. Satisfechos y cumplidos los requisitos anteriores se entenderá perfeccionada la exportación definitiva de las mercancías del enajenante.

En los casos de las importaciones temporales que mencioné en los puntos 2 y 3, en el pedimento se señalará la finalidad a la que se destinarán las mercancías y, en su caso, el lugar en donde cumplirán la citada finalidad y mantendrán las propias mercancías. En los demás casos no se requerirá pedimento, ni será necesario utilizar los servicios de agentes o apoderados aduanales, pero se deberá presentar la forma oficial que señale la SHCP.

La propiedad o el uso de las mercancías destinadas a importación temporal no podrá ser objeto de transferencia o enajenación, excepto entre maquiladoras o empresas con programas de exportación autorizados por SECOFI y SHCP cuando cumplan con las condiciones que señala la SHCP.

Las importaciones temporales de mercancías de procedencia extranjera no pagarán los impuestos al comercio exterior; pero si cumplirán con las obligaciones en materia de restricciones, requisitos especiales y formalidades para el despacho de las mercancías destinadas a este régimen. Al permitir la introducción de materia prima o productos semi-elaborados, sin el pago de impuestos a la importación, el industrial abarata sus costos y por lo tanto encuentra aliciente para producir con fines de exportación.

Las personas que hubieran importado temporalmente mercancías que no puedan retornar al extranjero, por daño o destrucción, deberán solicitar autorización a la autoridad aduanera competente, la que en su caso verificará la destrucción.

Cuando se trate de Importación Temporal Para Elaboración, Transformación o Reparación en Programas de Maquila o de Exportación; las maquiladoras que autorice la SHCP, así como las empresas con programas de exportación autorizados por SECOFI y SHCP, podrán efectuar la importación temporal de mercancías para retornar al extranjero después de haberse destinado a un proceso de elaboración, transformación o reparación. La creación de esta institución aduanera tiene como principal característica el que los efectos extranjeros puedan entrar al país o salir del mismo sin necesidad de cubrir los impuestos definitivos en virtud de que tales mercaderías no seran objeto de una importación definitiva consumiéndose dentro del territorio nacional; sino que los efectos llegan por tiempo determinado al país, para retornar al extranjero mas tarde dentro de los plazos establecidos; sin embargo es necesario garantizar el monto de los

impuestos que eventualmente pudieran llegar a ocasionarse, por si tales operaciones se convierten en definitivas. Lo anterior produce una innegable ventaja de contenido patrimonial para las personas interesadas en tales operaciones.

Otros países, como Argentina utilizan una figura muy semejante que se conoce como draw back consistente en la facultad del poder ejecutivo para determinar las mercaderías cuyos derechos de importación podrán ser reembolsados, siempre que se retornen al exterior después de haber sido sometidas a un proceso de transformación dentro del país; así lo define la legislación aduanera argentina.

Las maquiladoras y empresas de que hablé, deberán presentar, por conducto de su agente o apoderado aduanal, declaración en la que proporcionen información sobre las mercancías que retornen, la proporción que representan de las importadas temporalmente, las mermas y los desperdicios que no se retornen, así como aquéllas que son destinadas al mercado nacional. Señala el Reglamento de la Ley Aduanera que los desperdicios, podrán ser retornados, en cuyo caso, el interesado lo hará dentro del plazo que se haya señalado en la autorización de importación temporal para transformación, elaboración o reparación. La autoridad aduanera podrá autorizar la destrucción de los desperdicios; dicha destrucción deberá hacerse constar en acta levantada por la autoridad aduanera. Los gastos de la destrucción serán por cuenta del interesado. Para destinar los desperdicios al régimen de importación definitiva se deberá presentar pedimento, cubrir los impuestos correspondientes y acreditar el cumplimiento de las obligaciones en materia de restricciones y requisitos especiales.

Los contribuyentes podrán convertir la importación temporal en definitiva, siempre que paguen las contribuciones correspondientes, actualizándolas. La ley aduanera es clara al señalar que disposiciones deben aplicarse para la actualización de contribuciones:

ya que menciona que en estos casos se hará en términos del artículo 17-A del código fiscal de la federación, a partir del mes en que las mercancías se importen temporalmente y hasta que las contribuciones se paguen. Anteriormente existía confusión a tal grado que surgieron algunas tesis en el Tribunal fiscal de la federación que buscaron aclarar en beneficio del importador tal situación: tesis aislada de la sala superior del tribunal fiscal de la federación, de noviembre de 1988, que a la letra dice: **IMPORTACION TEMPORAL QUE SE CONVIERTE EN DEFINITIVA.- CUANDO SE SOLICITA AUTORIZACION PARA EL CAMBIO DEL REGIMEN ADUANERO DE MERCANCIAS IMPORTADAS, DE TEMPORAL A DEFINITIVO, DEBEN APLICARSE LAS DISPOSICIONES VIGENTES AL SOLICITARSE DICHA AUTORIZACION.-** De conformidad con el segundo párrafo del artículo 80 de la ley aduanera vigente en 1985, cuando la SHCP concedía la autorización del cambio del régimen de importación temporal a definitiva, se pagarían los impuestos al comercio exterior por la importación definitiva de las mercancías, determinados a la fecha en que fueron introducidas al país; consecuentemente, el pago del gravámen de referencia debe hacerse de acuerdo con dicha disposición si la solicitud de autorización de cambio de régimen se presentó bajo su vigencia, no siendo aplicable la reforma que sufrió dicho precepto en el año de 1986, aunque la autorización se haya concedido en éste, porque ello entrañaría una aplicación retroactiva en perjuicio del particular al desconocerse el derecho que le concedía la disposición vigente en el momento de su solicitud, de pagar los impuestos determinados a la fecha en que fueron introducidas las mercancías al país, y no conforme a las disposiciones vigentes cuando se autorizó el cambio de régimen, como dispone el artículo 80, segundo párrafo, vigente en 1986.

El artículo 86 de la Ley Aduanera menciona que los productos resultantes de los procesos de transformación, elaboración o reparación, que retornen al extranjero darán lugar al pago de los impuestos a la exportación correspondientes a las materias primas o

mercancías nacionales o nacionalizadas que se les hubieren incorporado, conforme a la clasificación arancelaria del producto terminado (Para calcular los impuestos, se determinará el porcentaje que del peso y valor del producto terminado corresponda a las citadas materias primas o mercancías que se le hubieren incorporado).

Las autoridades aduaneras permitirán el retorno sin el pago de los impuestos a la importación de las mercancías extranjeras importadas temporalmente, cuando se compruebe que por causas justificadas no se llevó a cabo la transformación, elaboración o reparación proyectadas. Las maquiladoras o empresas de que he venido hablando, al presentar el pedimento, comprobarán los motivos que han dado lugar al retorno de las mercancías.

Una maquiladora o empresa con programa de exportación distinta a aquélla que hubiera efectuado la importación, podrá llevar a cabo los procesos de transformación, elaboración o reparación, o realizar el retorno de las mercancías correspondientes. En ambos casos seguirán a cargo de la primera, las obligaciones contraídas con motivo de la importación y el pago de las contribuciones correspondientes, quedando obligada solidariamente con ella la maquiladora o empresa, que efectúe los procesos mencionados o realice el retorno. La solicitud para que se autorice que los procesos de transformación, elaboración o reparación de mercancías importadas temporalmente sean total o parcialmente realizados por personas distintas del beneficiario del régimen, deberá expresar: Las causas por las que se pide que el proceso sea realizado o continuado por personas diferentes del beneficiario del régimen; el compromiso del tercero de realizar o continuar el proceso industrial y su aceptación de asumir responsabilidades solidarias respecto de todas las obligaciones a cargo del beneficiario del régimen; el nombre, domicilio y clave en el Registro Federal de Contribuyentes de la persona física o moral a la que se solicita que se autorice para realizar el proceso industrial y lugar en que será realizado; y, fecha

y número del pedimento de importación temporal, mercancías amparadas por el mismo y especificación del proceso industrial al que serán destinadas.

Señala el Reglamento de la Ley Aduanera que tratándose de Importación Temporal para Transformación, Elaboración o Reparación, el interesado acompañará a la solicitud, constancia de duración del proceso productivo. Y en el caso de la industria maquiladora, deberá contarse con la previa conformidad de la autoridad competente que haya autorizado el programa de maquila.

La autorización para este régimen de importación temporal de mercancías para su transformación, elaboración o reparación tendrá una vigencia de seis meses contados a partir de la fecha en que surta efecto la notificación de dicha autorización (la vigencia de la autorización podrá prorrogarse hasta por tres meses).

El Reglamento de la Ley Aduanera señala que quienes importen temporalmente mercancías para transformación, elaboración o reparación, o para depósito industrial, llevarán un sistema contable en el que llevarán un control de sus inventarios, registrando las entradas, salidas y existencias de cada una de las mercancías importadas. El registro contable será en orden cronológico señalando la fecha en que entraron al país las mercancías importadas temporalmente, la aduana del despacho, el número de pedimento y el plazo concedido; la cantidad de las mercancías así como su costo unitario y el Proceso Industrial al que serán sometidas.

El Reglamento de la Ley Aduanera señala en su artículo 139 que las importaciones temporales de mercancías para ser retornadas en el mismo estado al extranjero, podrán autorizarse por los plazos máximos incluyendo prórrogas de 3 y 6 meses, un año y hasta de 2 años atendiendo a la enumeración que hace dicho artículo.

El Reglamento de la Ley Aduanera sigue regulando la Importación Temporal para depósito industrial y señala que la Secretaría será quien determine que empresas podrán acogerse a este régimen con base en los programas de actividades industriales aprobadas por autoridad competente. Podrá autorizarse que el despacho de las mercancías de importación temporal destinadas al régimen de depósito industrial se haga directamente en las instalaciones aprobadas de la empresa.

El interesado en la importación temporal de mercancías para destinarlas al régimen de depósito industrial indicará en su solicitud: La aprobación por las autoridades del programa de actividades industriales; el domicilio del establecimiento principal y el de sus agencias, sucursales y almacenes, señalando el o los sitios donde se propone efectuar los trabajos de transformación elaboración o reparación; la duración aproximada del proceso de transformación o reparación; el tipo y clase de mercancías que van a ser incorporadas en el proceso; el volumen de su producción, y, el nombre completo o denominación social así como las aduanas por donde se llevarán a cabo las importaciones.

El depósito industrial está ideado para cuando los procesos de transformación de mercancías importadas se realizan de manera permanente y que por lo tanto se requiere de importar materias primas constantemente. Para tal efecto el importador deberá tener almacenes adecuados que garanticen, en cuanto a control se refieren, el interés fiscal, es por esto que la autoridad aduanera debe aprobar previamente las instalaciones. El importador, como ya mencioné, también debe presentar a la autoridad aduanera la aprobación de su programa de fabricación.

Respecto a la prórroga de plazos en materia de importaciones temporales, el art.tercero del reglamento de la ley aduanera establece que la autoridad aduanera competente podrá prorrogar los plazos a petición escrita del interesado presentada con

anterioridad al vencimiento de los mismos. Si la prórroga es negada, el interesado, en un término de 15 días, deberá cumplir con la obligación respectiva. Esta disposición sí se aplica al régimen de importación temporal por lo que "la autoridad en caso de negar la prórroga, deberá respetar el término de 15 días que el interesado tiene para cumplir con la obligación respectiva, que en su caso sería retornar las mercancías importadas a su lugar de origen o acreditar que ya se había cumplido con tal exigencia, por lo que si no lo hace y formula el requerimiento de pago manifestando que las operaciones se convierten en definitivas, con tal proceder infringe el aludido numeral.²⁷

B.REGIMEN DE EXPORTACION.

La exportación es la salida de mercancías del territorio nacional rumbo al extranjero.

Para el sistema de Bruselas es la acción de hacer salir del territorio aduanero cualquier mercadería.

La exportación se consuma hasta el momento en que las mercancías salen del territorio nacional. El impuesto de exportación se causa por el hecho mismo de la exportación, pero como de acuerdo con las disposiciones de la ley de la materia, se pagan antes de que se efectúe la salida de los efectos, tiene en realidad el carácter de un pago anticipado que se hace definitivo al realizarse la exportación. En consecuencia, si la mercancía no sale, no se causa el impuesto y el que pagó tiene el derecho a reclamar la

27 Tests aislada de la sala superior del Tribunal Fiscal de la Federación. Julio 1987.

devolución de lo pagado.

EXPORTACION DEFINITIVA.

Consiste en la salida de mercancías del territorio nacional para permanecer en el extranjero por tiempo ilimitado. Así es como la define la Ley Aduanera en su artículo 73.

Efectuada la exportación definitiva de las mercancías, se autorizará su retorno al país sin el pago de los impuestos a la importación, siempre que no haya sido objeto de modificaciones en el extranjero ni transcurrido más de un año desde su salida del territorio nacional.

Cuando el retorno se deba a que las mercancías fueron rechazadas por alguna autoridad del país de destino o por el comprador extranjero en consideración a que resultaron defectuosas o de especificaciones distintas a las convenidas, se devolverán al interesado los impuestos a la exportación que hubiese pagado.

En ambos casos, antes de autorizarse la entrega de las mercancías que retornan, se acreditará el reintegro de los beneficios fiscales que se hubieran recibido con motivo de la exportación.

EXPORTACION TEMPORAL.

La ley la clasifica en dos tipos: a) Para retornar al país en el mismo estado y, b) Para elaboración, transformación o reparación.

La Ley Aduanera Vigente define a la exportación temporal como la salida del territorio nacional de mercancías para permanecer en el extranjero por tiempo limitado y con una finalidad específica por los siguientes plazos: a) Hasta por 3 meses, las de remolques. b) Hasta por 6 meses, las de envases de mercancías; las que realicen los residentes en México sin establecimiento permanente en el extranjero, siempre que se trate de mercancías para retornar al país en el mismo estado. c) Hasta por un año, las que se destinen a exposiciones, convenciones o eventos culturales o deportivos. d) Hasta por 2 años, la salida de mercancías para su transformación, elaboración o reparación en el extranjero.

En los casos de los incisos b c y d del párrafo anterior, en el pedimento se deberá señalar la finalidad a la que se destinarán las mercancías y, en su caso, el lugar en donde cumplirán la citada finalidad y mantendrán las propias mercancías.

En el caso de la exportación de los remolques, no se requerirá pedimento, ni será necesario utilizar los servicios de agentes o apoderados aduanales, pero se deberá presentar la forma oficial que mediante reglas de carácter general señale la SHCP.

El artículo 90 de la Ley Aduanera vigente señala que la exportación temporal de mercancías nacionales o nacionalizadas no pagará impuestos al comercio exterior pero sí deberá cumplir con las obligaciones en materia de restricciones, requisitos especiales y formalidades para el despacho de las mercancías destinadas a este régimen.

Los contribuyentes podrán cambiar el régimen de exportación temporal a definitiva cumpliendo con los requisitos que establece la Ley Aduanera y su Reglamento.

Cuando las mercancías exportadas temporalmente no retornen a territorio nacio-

nal dentro del plazo concedido, se entenderá que la exportación se convierte en definitiva a partir de la fecha en que venza el plazo y se deberán pagar las contribuciones correspondientes a partir de la fecha citada.

La Exportación Temporal para retornar al país en el mismo estado, consiste en la salida de mercancías nacionales o nacionalizadas, las cuales una vez realizada la finalidad por la que se autorizó, regresan del extranjero sin modificación alguna.

La Exportación Temporal de mercancías para retornar al país después de haberse destinado a un proceso de transformación, elaboración o reparación en el extranjero, se permitirá por el plazo que a juicio de la autoridad aduanera sea necesario para la realización del proceso respectivo, sin que pueda exceder del máximo establecido legalmente. No se autorizará la exportación temporal cuando dichos procesos puedan efectuarse en el país, a juicio de la autoridad competente.

Por las materias primas o mercancías extranjeras incorporadas en el producto terminado, se pagarán los impuestos a la importación correspondientes conforme a la clasificación arancelaria del citado producto terminado y cumplirán las formalidades de su despacho. Para calcular los mencionados impuestos se determinará el porcentaje que del valor del producto terminado corresponda al valor de la transformación, elaboración o reparación.

La exportación temporal de mercancías para ser retornadas en el mismo estado al país, podrá autorizarse por los plazos máximos con prórrogas de seis meses, uno o dos años dependiendo de la mercancía de que se trate según el artículo 139 del Reglamento de la Ley Aduanera.

La autorización para acogerse al régimen de exportación temporal de mercancías para su transformación, elaboración o reparación tendrá una vigencia de 6 meses contados a partir de la fecha en que surta efecto la notificación de dicha autorización. La vigencia de la autorización podrá prorrogarse hasta por 3 meses si se solicita previamente al vencimiento y a juicio de la autoridad aduanera existan circunstancias que lo justifiquen. Las exportaciones temporales deberán cumplir las obligaciones en materia de restricciones que haya fijado la autoridad competente para las Exportaciones Definitivas.

C. DEPOSITO FISCAL.

Existen mercancías de importación que son necesarias para la producción nacional y con el fin de no frenar el desarrollo de nuestra industria, en ocasiones no se cuenta con los recursos de capital suficientes, sobre todo cuando es necesario tener un inventario variado y de cierto valor en artículos de procedencia extranjera, esto podría acarrear serios problemas financieros al no satisfacer oportunamente dichos inventarios de materias primas, materiales, maquinaria, etc..

Depositar dicha mercancía extranjera en un almacén fiscal, permite al productor nacional tener a la mano las existencias suficientes y no interrumpir su producción en un momento dado, teniendo como ventaja principal pagar los impuestos de importación y cumplir con algunos requisitos en forma gradual al ir retirando las mercancías de estos almacenes.

Un importante antecedente de las disposiciones vigentes en esta materia, lo

constituye indudablemente el decreto de fecha 11 de abril de 1837, por el cual se establecieron dos puertos de depósito, uno en el Golfo de México y el otro en el océano pacífico. En la exposición de motivos de este decreto se dijo, que para facilitar al comercio cuantas ventajas fueran posibles y combinables con el interés nacional, se había resuelto que tanto en el seno mexicano, como en el mar del sur, se establecieran almacenes de depósito, en los cuales pudieran custodiarse los efectos que se importaran, sin que durante su demora en ellos, corrieran los plazos prefijados por el arancel general de aduanas marítimas, para la satisfacción de los gravámenes aduaneros.

En realidad los beneficios que tenía para los importadores de mercancías extranjeras, fueron las siguientes: 1)Gozar de un plazo mas amplio para cubrir los gravámenes fiscales. 2)Poder ir disponiendo de las mercancías importadas conforme a sus necesidades y posibilidades y 3)Planear el traslado de las mercancías de acuerdo con los entonces raquíticos medios de transporte con que se contaba, así como con las difíciles vías de comunicación. Los efectos que ingresaran a los almacenes de depósito, podrían permanecer ahí hasta un año, y pasado este plazo, deberían retirarlos sus dueños o consignatarios en un plazo perentorio de 8 días; si vencido este último plazo no se hacía el retiro de las mercancías, éstas serían rematadas en almoneda por el correspondiente administrador de la aduana, y deducidos los gravámenes aduaneros y los derechos de almacenaje, se entregaría el resto del precio pagado al dueño o consignatario.

El régimen de depósito fiscal consiste en el almacenamiento de mercancías de procedencia extranjera o nacional en Almacenes Generales de Depósito autorizados para ello y bajo el control de las autoridades aduaneras, el cual se efectúa una vez determinados los impuestos a la importación o a la exportación. Esta es la definición que da la ley aduanera.

El Depósito Fiscal se define también como el régimen aduanero en virtud del cual las mercancías importadas son almacenadas bajo control de la aduana, en un lugar designado a ese efecto (depósito de aduanas), sin pago de los derechos e impuestos.²⁸

Algunos autores consideran que el depósito implica una suspensión del pago de los derechos e impuestos. Se consideran suspendidos pero en caso de desaduanamiento tendrán que ser cubiertos.

La diferencia entre el Depósito Fiscal en México y el de Bruselas es que en el primero se puede dar tanto con mercancías nacionales para ser exportadas como con las de importación y en el segundo, el depósito sólo se puede dar con las mercancías de importación. En el código aduanero de 1951 el depósito fiscal era concebido solo para mercancías extranjeras por lo que un acierto muy positivo lo fue el de la ley aduanera que lo hizo extensivo a las mercancías de procedencia nacional que desde el ingreso al almacén general y su control por parte de la autoridad aduanera se consideran virtualmente exportadas, con lo que los beneficios de los estímulos fiscales se perciben desde entonces, y por otra parte se evita la salida de divisas vía pago del almacenaje en el extranjero. Considero que la concepción Mexicana actual representa mayores ventajas para el comercio exterior por las razones que mas adelante señalaré.

La legislación mexicana señala que durante un plazo que no debe exceder de 2 años, las mercancías podrán retirarse para su importación o exportación definitiva pagando previamente las contribuciones actualizadas correspondientes.

28 Glosario de términos del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas.

Desde la fecha en que las mercancías de procedencia nacional queden en depósito fiscal, se entenderán exportadas virtualmente y se podrán aplicar los beneficios fiscales correspondientes. Sólo a partir de la fecha en que las mercancías salgan del territorio nacional, se considerará que hay exportación definitiva.

Las mercancías en depósito fiscal podrán retirarse del lugar de almacenamiento para: Importarse definitivamente, si son de procedencia extranjera. Exportarse definitivamente, si son de procedencia nacional o Retornarse al extranjero las de esa procedencia o reincorporarse al mercado las de origen nacional, cuando los beneficiarios se desistan de este régimen. En este caso el retorno deberá realizarse sin el pago de los impuestos determinados dentro de los quince días siguientes al desistimiento, pero el interesado en reincorporar al mercado del país las mercancías de origen nacional, deberán devolver los beneficios fiscales recibidos y el pago de los recargos correspondientes desde la fecha en que recibió o aplicó los referidos beneficios.

Si las mercancías no se retiran del depósito fiscal una vez vencido el plazo autorizado o el que corresponde para retornar las mercancías en caso de desistimiento, se procederá al remate de las mercancías que adeuden créditos fiscales. El régimen de depósito fiscal tiene como finalidad el apoyar el desarrollo de nuestra industria por lo que creo yo que aún cuando haya transcurrido el plazo de 2 años a que hace referencia el artículo 96 de la ley aduanera, si el importador solicita efectuar el pago de los créditos fiscales adeudados, la autoridad debe aceptarlo y entregar la mercancía importada, siempre y cuando no se haya procedido a su remate en términos del art. 97 de la misma ley, ya que lo más importante en materia fiscal es percibir las contribuciones correspondientes. Debiera aclararse en los artículos 96 y 97 de la ley aduanera que no se excluye la posibilidad de que se retiren las mercancías previo pago de los créditos fiscales correspondientes, siempre y cuando no se hubieren rematado las mismas.

El artículo 98 de la ley aduanera vigente señala que las mercancías que estén en depósito fiscal podrán ser motivo de actos de conservación, exámen y toma de muestras, siempre que no se altere o modifique su naturaleza o las bases gravables para fines aduaneros. La autoridad aduanera podrá autorizar la toma de muestras, caso en el cual se pagarán los impuestos que a ellas correspondan.

La SHCP podrá autorizar el establecimiento de depósitos fiscales en aeropuertos internacionales para la exposición y venta de mercancías extranjeras y nacionales, sin el pago de impuestos al comercio exterior, siempre que las ventas se hagan a pasajeros que salgan del país directamente al extranjero, por la vía aérea y las lleven consigo. Las autoridades aduaneras controlarán estos establecimientos, sus instalaciones, vías de acceso y oficinas.

Las mercancías destinadas al régimen de depósito fiscal, que se encuentren en Almacenes Generales de Depósito autorizados, podrán ser adquiridos por terceros, siempre que la autoridad aduanera y el propio Almacén manifiesten su conformidad. El adquirente quedará subrogado en los derechos y obligaciones correspondientes.

La SHCP podrá señalar, las mercancías que no podrán ser objeto de este régimen, como lo son las armas, municiones y mercancías consideradas como explosivas, radioactivas y contaminantes.

El reglamento de la ley aduanera señala que en tratándose de mercancías de procedencia extranjera o nacional destinadas al régimen de depósito fiscal, los interesados lo solicitarán ante la aduana al presentar el pedimento de importación o de exportación, acompañando la conformidad de los Almacenes Generales de Depósito, a fin de que se determinen los impuestos que correspondan.

Los Almacenes Generales de Depósito que tengan autorización para recibir mercancías nacionales o extranjeras dentro del régimen que vengo comentando, deberán de tener separados de los destinados a otros usos, locales para depósito, manejo y custodia de las mercancías de depósito fiscal; debiendo contar con patios, puertas y corredores de acceso independientes. El personal asignado a estos locales será diferente del que se ocupe en las otras actividades de la concesionaria y no podrá trabajar temporal o permanentemente en ambos lugares. La autoridad aduanera tendrá en todo tiempo y lugar las facultades de verificar el debido cumplimiento de estas obligaciones.

Son muchas las ventajas que ofrece este régimen aduanero como lo son a mi parecer, las siguientes: En caso de importación, los impuestos que se deberán pagar serán los que correspondan a la tarifa en vigor, en la fecha en que la mercancía haya entrado al país, independientemente de que dicha tarifa pudiera ser modificada. Este régimen también protege de futuras prohibiciones o restricciones para importar, con fechas posteriores a la de entrada a depósito fiscal. Una gran ventaja es la de pagar los impuestos al comercio exterior en un periodo de un año, susceptible de prorrogarse por otro año más, mientras no se disponga de la mercancía; así como pagar los impuestos al comercio exterior en forma proporcional a los retiros de las mercancías. También, pueden depositarse mercancías extranjeras, sin permiso de importación y este obtenerlo después. Como se podrá notar, con este régimen se puede contar con una existencia completa y variada de mercancías, sin tener que inmovilizar gran capital necesario para cubrir el costo de la mercancía y los impuestos al comercio exterior. Pueden efectuarse también compras en grandes cantidades a bajos precios, y de esta manera protegerse de futuras alzas de precios; por medio de este régimen se reducen los costos de almacenamiento y conservación, cuando se trata de mercancías delicadas y de esta manera también, el productor nacional elimina los riesgos de manejo de mercancías, ya que en estos almacenes se cuenta con personal especializado, con equipos de maniobras, refrigeración,

congelación, sistema de alarma, amplios patios, básculas, etc..., que de otra manera resultarían incosteables; además de que se cuenta con seguros que cubren las responsabilidades que puedan resultar en las bodegas, como pueden ser los robos, la pérdida, deterioro o daño de las mercancías, que pudieran resultar por descuidos, culpa o negligencia de los empleados.

Estas son a mi parecer, las ventajas más importantes de este régimen en el cual los almacenes de depósito tienen como obligaciones el restituir los mismos bienes o mercancías depositados, en el estado en que los hayan recibido, respondiendo sólo de su conservación aparente y de los daños que se deriven de su culpa. Otra obligación es la de no consentir el retiro de mercancías sin la comprobación legal del pago de los impuestos o derechos respectivos; en caso contrario serán responsables para con el fisco.

La duración del depósito de mercancías sujetas a pago de impuestos fiscales, no excederá del plazo que señale la SHCP o del plazo de 2 años, cuando no sea señalado.

Las mercancías podrán ser retiradas para su consumo, previo pago de impuestos de importación que les correspondan y previa autorización de la aduana correspondiente; esta autorización que debe dar la aduana, es muestra clara del control que debe tener en todo movimiento de comercio exterior.

D. TRANSITO DE MERCANCIAS.

Este régimen consiste en el traslado de una a otra aduana nacionales, de las mercancías que se encuentren bajo control fiscal.

El tránsito puede ser interno o internacional. Será interno cuando la aduana de

entrada envíe las mercancías de procedencia extranjera a la que se encargará del despacho de su correspondiente importación; o bien cuando la aduana de despacho envíe las mercancías nacionales o nacionalizadas a la de salida, la que se encargará de cumplir la exportación correspondiente. Será internacional cuando la aduana de entrada envíe a la de salida las mercancías de procedencia extranjera que lleguen al territorio nacional con destino al extranjero; o cuando las mercancías nacionales o nacionalizadas se trasladen por territorio extranjero para su reingreso al territorio nacional.

El tránsito de las mercancías deberá efectuarse por empresas legalmente establecidas y autorizadas por el Gobierno Federal para el transporte de carga regular. Excepcionalmente, por razones justificadas a juicio de la autoridad aduanera, podrá permitirse que otra persona se encargue del traslado. Los transportistas serán responsables ante el Fisco Federal de las infracciones que se cometan, en su perjuicio, durante el traslado de las mercancías.

En el caso de tránsito interno, se formulará un pedimento especial que se presentará en la aduana de entrada por el agente o apoderado aduanal, el que será responsable del tránsito hasta el despacho de la mercancía. En el caso de mercancías que requieran permiso, el mismo deberá acompañarse al pedimento.

Si durante el tránsito, la mercancía se pierde, el pedimento correspondiente se considerará como definitivo para todos los efectos legales.

Al arribo de la mercancía a la aduana de destino y antes de activar el mecanismo de selección aleatoria, el interesado deberá pagar las contribuciones, actualizándolas, desde la entrada de la mercancía al país y hasta que se paguen los impuestos al comercio exterior correspondientes, en su caso.

La SHCP determinará los plazos máximos en que se pueda llevar a cabo el tránsito.

En el caso de tránsito internacional, el pedimento se podrá formular por agente aduanal adscrito a la aduana de entrada o de salida, quien será responsable del despacho en ambas aduanas. Este régimen ha tenido como finalidad el que los países gocen de libertad de tránsito para sus mercancías cuando atraviesan el territorio de otro país, sin tener que pagar impuestos, derechos o el cumplimiento de demasiadas formalidades.

La aduana podrá autorizar el régimen de tránsito mediante solicitud en la que se debe anexar documentos tales como el conocimiento de embarque, guía aérea o factura comercial, según el tráfico de que se trate, o el pedimento de exportación, esto si se trata de Tránsito Interno. En caso de tránsito internacional si es con destino al extranjero, el documento de transporte donde conste la cantidad de bultos y descripción completa de las mercancías que contengan, el país de procedencia y el de destino; si el tránsito internacional es por territorio extranjero, el documento de transporte donde conste la cantidad de bultos y descripción completa de las mercancías que contengan, la aduana de salida y la de entrada.

En los casos de tránsito de mercancías corresponde a la aduana de despacho o a la de salida al extranjero, el cómputo de los plazos y el cobro de las contribuciones causadas.

Autorizado el tránsito en los términos de ley, la aduana entregará al transportista la documentación respectiva, para que la entregue a la de destino y ampare el traslado de las mercancías.

La SHCP determinará los plazos máximos en que se pueda llevar a cabo el tránsito.

En el caso de tránsito internacional, el pedimento se podrá formular por agente aduanal adscrito a la aduana de entrada o de salida, quien será responsable del despacho en ambas aduanas. Este régimen ha tenido como finalidad el que los países gocen de libertad de tránsito para sus mercancías cuando atraviesan el territorio de otro país, sin tener que pagar impuestos, derechos o el cumplimiento de demasiadas formalidades.

La aduana podrá autorizar el régimen de tránsito mediante solicitud en la que se debe anexar documentos tales como el conocimiento de embarque, guía aérea o factura comercial, según el tráfico de que se trate, o el pedimento de exportación, esto si se trata de Tránsito Interno. En caso de tránsito internacional si es con destino al extranjero, el documento de transporte donde conste la cantidad de bultos y descripción completa de las mercancías que contengan, el país de procedencia y el de destino; si el tránsito internacional es por territorio extranjero, el documento de transporte donde conste la cantidad de bultos y descripción completa de las mercancías que contengan, la aduana de salida y la de entrada.

En los casos de tránsito de mercancías corresponde a la aduana de despacho o a la de salida al extranjero, el cómputo de los plazos y el cobro de las contribuciones causadas.

Autorizado el tránsito en los términos de ley, la aduana entregará al transportista la documentación respectiva, para que la entregue a la de destino y ampare el traslado de las mercancías.

Tratándose de personas distintas a las empresas de transporte, deberán constituir garantía o solicitar a su costa, que dicho traslado se haga bajo custodia del personal aduanero.

Antes de las reformas que tuvo la ley aduanera en diciembre de 1990, consideraba a la Importación para reposición de existencias como un régimen mas. Ahora se considera a uno que no se consideraba anteriormente y que es el de las marinas turísticas que a continuación analizaré.

E. MARINAS TURISTICAS.

Los yates y veleros turísticos de mas de doce metros de eslora, que se introduzcan al país, podrán para efectos aduaneros, navegar libremente en el mar territorial y en la zona económica exclusiva: Cuando se registren en una marina turística autorizada, sean propiedad de residentes en el extranjero que no tengan un establecimiento permanente en México y que por lo menos una vez al año el propietario (persona física) o el representante legal del mismo cuando sea persona moral, residentes en el extranjero, se presente ante la marina turística de que se trate. Dicha marina turística podrá efectuar la explotación comercial de las embarcaciones, cuando se cuente con los permisos de las autoridades competentes para tales efectos y se cumplan los requisitos de control que establezca la SHCP.

Las marinas turísticas deberán proporcionar al propietario de la embarcación, constancia de que ésta se encuentra registrada en la misma. Para el ejercicio de este régimen no se requerirán los servicios de agente o apoderado aduanal.

La marina turística desde mi punto de vista equivale a un almacén fiscalizado exclusivamente para yates y veleros turísticos. Dichas embarcaciones no están más que sujetas a un régimen de importación temporal.

Un régimen que existía anteriormente, como ya lo mencioné, fue el de Importación para reposición de existencias el cual exoneraba de derechos con el fin de fomentar las exportaciones de artículos manufacturados. Este régimen consistía en permitir la introducción al país, sin el pago de los impuestos a la importación, de mercancías idénticas por su calidad y características técnicas y arancelarias, a aquellas que con anterioridad se importaron definitivamente y que fueron incorporadas a productos nacionales que se exportaron en definitiva.

En este régimen se debía solicitar previamente a la exportación, los productos transformados que se pretendían exportar así como las mercancías de importación que se pretendían incorporar; todo esto, ante la SHCP.

Para que se generara el derecho a la importación debía existir primeramente una exportación definitiva en que se hubieran incorporado las mercancías importadas anteriormente. Se liberaban de pago de impuestos, las mercancías importadas si eran idénticas en calidad y características técnicas y arancelarias de las incorporadas al producto exportado en definitiva. Definitivamente creo yo que servía para fomentar las exportaciones en virtud de la franquicia que se otorgaba al reponerse las existencias sin pago de impuestos.

5. OPERACIONES ADUANERAS.

A. POR VIA AEREA.

Tratándose de importaciones por esta vía, la agencia aduanal consignataria de las mercancías, o el propio departamento aduanal de la empresa transportadora si ésta lo tuviera, recibe en los almacenes fiscalizados asignados a la misma, el cargamento del envío aéreo amparado por manifiesto de carga correspondiente. El jefe de la aduana nombra un vista encargado del despacho, quien con la colaboración de un empleado de la agencia aduanal o línea aérea, llamado cotizador, efectúa la inspección y clasificación de las mercancías, elaborando una boleta en la que se calculan los impuestos aduanales a pagar y se señalan los requisitos adicionales que se deben cubrir.

La Compañía Aérea notifica al interesado de que se encuentra esa mercancía en dominio fiscal, en caso de que exista algún problema de clasificación o de otra índole, y en caso contrario, si se dispone de los permisos de importación y demás documentos necesarios, la misma empresa aérea o la agencia aduanal, efectúa el pago de los derechos aduanales y demás gastos, terminando el despacho y entregando directamente en las bodegas del interesado la mercancía.

Para efectuar maniobras por esta vía, se autorizan los aeropuertos que la autoridad competente declare como internacionales.

Es obligación de las autoridades de aeronáutica dar aviso oportuno a la autoridad aduanera respecto a la hora de llegada y salida de los vuelos internacionales y no autorizar

el despegue de alguna aeronave a la que no se le haya practicado la visita de inspección de salida.

En este tipo de operación aduanera, el capitán está obligado a permitir que la aduana vigile la aeronave mientras ésta se encuentre en tierra.

El capitán deberá elaborar un manifiesto de las mercancías que hubiere recibido en el extranjero, este deberá ser redactado en idioma español o en su defecto en el idioma que los convenios internacionales señalen como supletorio. Posteriormente deberá presentar las mercancías y sus documentos a la autoridad aduanera. En caso de que las mercancías se estén transportando en tránsito con destino a otro país, deberá comprobarlo con el manifiesto correspondiente. En caso de haber cargado mercancía para conducirla al extranjero, deberá presentar el manifiesto de carga correspondiente.

En algunas ocasiones las aeronaves parten de zonas libres o franjas fronterizas con destino al interior del país, en estos casos serán revisadas a su salida por la autoridad aduanera; solamente podrá practicarse una nueva revisión a las mercancías o equipajes de los pasajeros en los aeropuertos del destino final en caso de denuncia o sospecha de que se comete una infracción.

B. POR VIA MARITIMA.

Para realizar operaciones aduaneras por esta vía, se autorizan muelles, atracaderos o sitios para la carga o descarga de mercancías.

Para poder continuar hablando de las operaciones aduaneras por vía marítima, debo mencionar que el tráfico marítimo es de 3 tipos: De altura, de cabotaje y mixto.

Se entiende como **tráfico de altura**, a el transporte de mercancías que lleguen al país o se remitan al extranjero, navegando de un puerto nacional a otro extranjero o viceversa.

El **tráfico de cabotaje** es cuando el transporte de mercancías se hace navegando entre 2 puntos del país situados en el mismo litoral. El Reglamento de la ley Aduanera no señala el tipo de mercancía que debe transportarse en este tipo de tráfico.

Se entiende por **tráfico mixto**, dice el reglamento de la ley aduanera: Cuando una embarcación simultáneamente realiza los tráficos de altura y cabotaje con las mercancías que transporta así como la conducción de mercancías o la navegación entre dos puertos de la costa nacional situados en distinto litoral o, en el mismo, si se hace escala en un puerto extranjero.

Los armadores, las compañías transportistas o sus agentes, deberán avisar por escrito a la aduana de destino, con cuarenta y ocho horas de anticipación, el arribo de las embarcaciones que conduzcan mercancías procedentes del extranjero o que vengan en lastre. Los avisos mencionarán la fecha de llegada, nombre de la embarcación, bandera y, en su caso, el volumen o cantidad de cargamentos con destino al puerto, el número de pasajeros y si traen materias contaminantes, corrosivas, inflamables, radioactivas o explosivas.

Los consignatarios de las embarcaciones o sus agentes en el puerto, podrán realizar los trámites que correspondan a los capitanes, siempre y cuando adquieran solidariamente las obligaciones de éstos. Cuando la embarcación carezca de consignatarios en el puerto, se tendrá como tal a su capitán o a la persona que este designe, la que si acepta la consignación, así lo hará constar expresamente y sólo podrá renunciarla

después de concluidos los actos aduaneros que sean consecuencia directa del arribo y antes de que se inicie cualquier trámite relativo a la maniobra de carga o a la salida en lastre de la propia embarcación.

El capitán de la embarcación que reciba en el extranjero carga y pasajeros para conducirlos al país, deberá formular en idioma español los siguientes documentos: manifiesto de carga para cada uno de los puertos mexicanos a que vengan destinadas las mercancías, certificado consularmente con fecha anterior al arribo de la embarcación. Relación de los bultos que contengan mercancías consideradas de riesgo en su manejo. También una lista de pasajeros para cada puerto con expresión del equipaje que transporte cada uno de los pasajeros; así como una lista de la tripulación y sus efectos.

Los errores en los manifiestos podrán subsanarse por medio de notas bajo firma del capitán puesta al final de cada documento, cuando el manifiesto no haya sido aún certificado consularmente; o bien, mediante manifestación certificada consularmente en fecha anterior a la del arribo de la embarcación al puerto de destino de las mercancías. O, a través de rectificación que el capitán o el consignatario de la embarcación, deberá presentar ante la aduana a más tardar el siguiente día hábil de aquel en que haya quedado terminada la descarga (podrá referirse a cualquiera de los datos que consten en el manifiesto, excepto cuando aumenten o disminuyan la cantidad de bultos).

El artículo 18 del Reglamento de la Ley Aduanera menciona que el capitán de la embarcación procedente del extranjero, que arribe en lastre a un puerto nacional, formulará una declaración, bajo protesta de decir verdad, en la que exprese que no trae cargamento.

La autoridad aduanera practicará visita de inspección a las embarcaciones, la que

tendrá por objeto: Establecer a bordo la vigilancia aduanera necesaria, mientras la embarcación se encuentra en el puerto. Sellar los departamentos de la embarcación, en los que se efectúe la venta de artículos y establecer la vigilancia aduanal. Y recibir el manifiesto, las relaciones y las listas de las que habló. Cuando la embarcación haya concluido sus operaciones en el puerto, se retirará la vigilancia y se levantarán los sellos que se hubieren fijado.

Son obligaciones de los capitanes de las embarcaciones, mientras permanezcan en puerto: Primeramente, el mostrar a la autoridad aduanera los departamentos de la embarcación donde se efectúe o pueda efectuarse la venta de artículos, incluyendo los camarotes de la tripulación. Acatar y hacer cumplir las disposiciones que dicten las autoridades aduaneras en relación con la embarcación y sus operaciones y acudir y ordenar a los tripulantes que acudan al llamado que les hagan las autoridades aduaneras para diligencias administrativas.

El tráfico de altura, a la entrada, se inicia con la visita de inspección que la autoridad aduanera practique a la embarcación y a la salida con la apertura de registro.

Antes de salir una embarcación en tráfico de altura, su capitán deberá presentar un manifiesto que comprenda la carga que haya tomado en el puerto con destino al extranjero, el cual, en caso de contener errores, podrá corregirse mediante rectificación presentada antes de zarpar. Copia de ambos documentos se entregarán al capitán para que ampare la carga.

Los capitanes de las embarcaciones procedentes del extranjero que vayan a permanecer en algún punto del mar territorial o de la zona económica exclusiva deberán previamente a cualquier maniobra de carga o descarga de mercancías, fondear en el

puerto nacional correspondiente para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. Cuando las embarcaciones vayan a dedicarse a la explotación, extracción o transformación de recursos naturales, deberán avisarlo a la autoridad aduanera al entrar al país, y antes de salir del mismo deberán dar cumplimiento a las obligaciones fiscales respecto de dicha explotación, extracción o transformación, salvo que existan convenios internacionales que establezcan otro procedimiento.

La salida de puerto en tráfico de altura de una embarcación quedará sujeta a formalidades tales como: Que el capitán solicite de la aduana el certificado de solvencia (expresando la clase, bandera y nombre de la embarcación, y puerto inmediato nacional o extranjero a que se dirija). Si va a salir en lastre, la solicitud servirá para la apertura de registro. Para la expedición del certificado de solvencia será indispensable que la embarcación haya terminado sus operaciones en el puerto y pagado o garantizado las contribuciones causadas. Si la salida es con carga tomada en el puerto, el certificado se expedirá hasta después de que se presente el manifiesto de salida. Si la embarcación no zarpa al siguiente día hábil de expedido el certificado de solvencia, el capitán deberá presentarlo a la autoridad aduanera para que se revalide hasta el día hábil siguiente.

Si se trata de embarcaciones que vayan a salir de un puerto nacional en lastre, para dedicarse a la explotación, extracción o transformación de recursos naturales en el mar territorial o en la zona económica exclusiva, o tomar carga en algún punto ubicado en los mismos; el capitán, al solicitar el certificado de solvencia señalará la especie y cantidad de las mercancías correspondientes y acreditará que se han cumplido los requisitos.

El Tráfico de Cabotaje se registrará por las disposiciones de las leyes de Navegación y Comercio Marítimo y de Vías Generales de Comunicación.

Cuando la embarcación arribe en tráfico de altura y se pretenda efectuar el de cabotaje, la aduana de conocimiento le practicará visita de inspección para comprobar que no tiene a bordo mercancías de procedencia extranjera. Si por el contrario, se pretende que la embarcación en tráfico de cabotaje efectúe a la vez el de altura en el puerto o en otro de próximo arribo, será preciso que las mercancías que tengan a bordo y las que tome, sean documentadas en tráfico mixto.

En tráfico mixto, las mercancías y equipajes que sean materia de tráfico de altura se registrarán por las disposiciones establecidas para éste, y las que sean objeto de cabotaje deberán ampararse con los conocimientos de embarque y sobordos para cada puerto de destino.

A las embarcaciones en tráfico mixto se les pasará visita de inspección, con la modalidad de que el capitán deberá entregar el original del certificado de solvencia expedido por la autoridad del puerto nacional de inmediata procedencia, los sobordos y sus anexos, que amparen la carga de cabotaje que conduzca para el puerto a que arriben.

A solicitud del capitán o del consignatario de la embarcación, se podrá conceder el cambio del destino de las mercancías de cabotaje en tráfico mixto. Esta autorización se dará por la aduana del puerto donde el buque arribe o por la del de nuevo destino. Exigiéndose para esto, que se haga del conocimiento de la autoridad aduanera de destino original de las mercancías y que se satisfagan los requisitos de transbordo aún y cuando las mercancías sigan hasta su final destino en la misma embarcación.

Para tomar carga de cabotaje en tráfico mixto, el capitán o el consignatario de la embarcación presentará una solicitud. Antes de la salida de una embarcación que haya tomado carga de cabotaje en tráfico mixto, el capitán deberá presentar a la aduana un

sobordo para cada puerto de destino de las mercancías. Cuando una embarcación vaya a salir en tráfico mixto, el capitán deberá presentar una solicitud, pidiendo la expedición del certificado de solvencia y expresando el puerto nacional de inmediato destino. Para la expedición del certificado de solvencia será indispensable que la embarcación haya terminado sus operaciones en el puerto y que no tenga adeudo fiscal a cargo. Si la salida es con carga de cabotaje tomada en el puerto, el certificado se expedirá hasta después de que el capitán entregue el o los sobordos correspondientes.

C. POR VIA TERRESTRE.

Las operaciones aduaneras de tráfico terrestre con mercancía y pasajeros a través de las líneas divisorias internacionales, sólo podrán efectuarse durante las horas hábiles cuando se transporte mercancías, sea cual fuere el vehículo que se use y aún cuando los efectos sean conducidos por personas, salvo que se trate de convoyes ferroviarios que transporten ganado y mercancías perecederas o de fácil descomposición; durante horas previamente determinadas en itinerarios de trenes que solamente conduzcan correspondencia y pasajeros con equipaje de su propiedad. En cuanto a trenes especiales de pasajeros, se permitirá su paso aún en horas inhábiles, siempre que oportunamente las autoridades competentes pongan en conocimiento de la autoridad aduanera la hora que se señale para el paso de esos trenes y a cualquier hora del día o de la noche, cuando se trate de convoyes de auxilio o de reparación, locomotoras, vehículos vacíos, o vehículos que se dediquen exclusivamente al transporte de personas que no lleven o traigan consigo mercancías.

Las mercancías que ingresen al territorio nacional por aduana fronteriza, deberán entrar al amparo de la factura comercial respectiva.

Por lo que se refiere a mercancías que lleguen en un mismo vehículo o en varios que formen convoy, para ser despachadas por un mismo agente aduanal, se aceptará que vengan especificadas en una relación suscrita por el propio agente, que contendrá los siguientes datos: número, lugar y fecha de cada factura comercial que comprenda la relación; cantidad de bultos que ampare cada factura; y suma total de bultos de todas las facturas.

Los documentos de que hablé, deben ser presentados al personal de Aduanas de servicio en el lugar autorizado de entrada, en el preciso momento en que las mercancías se introduzcan al país.

D.POR VIA POSTAL.

En caso de importación por esta vía, el procedimiento que se sigue es el siguiente: Al llegar la pieza a la oficina de correos correspondiente, se turna a la sección aduanal de la misma en donde un vista efectúa el exámen y clasificación de la mercancía; expidiendo una boleta en la que se indican los derechos aduanales a cubrir, así como los requisitos adicionales a cumplir; por lo que en la vía postal no existe una autodeterminación ni autoliquidación de los impuestos al comercio exterior. La oficina Postal envía un aviso al consignatario de la mercancía, notificando que ésta se encuentra en dominio fiscal pendiente de terminar el despacho. Es necesario acudir a la oficina de correos a efectuar el pago de derechos, presentar en su caso el permiso de importación correspondiente y cubrir los demás cargos y gastos. Una vez cubiertos estos trámites, la mercancía es entregada al consignatario.

El personal aduanero que intervenga en la apertura de valijas postales proceden-

tes del extranjero, registrará los bultos y firmará con los empleados del correo las formas postales respectivas. Un ejemplar del registro se enviará a la aduana donde se reexpidan los bultos cuando no sea la de entrada, para efectos de control.

Tratándose de valijas diplomáticas, se estará a lo dispuesto por los tratados y convenios internacionales.

Cuando se pretenda efectuar exportaciones por vía postal, las mercancías serán entregadas por los interesados a la oficina postal de cambio respectiva, con el objeto de que las presenten desde luego a la autoridad aduanera para que esta proceda a su despacho.

La oficina postal de cambio podrá llevar a cabo la expedición de los bultos recibidos, después de cobrar las contribuciones causadas y en su caso, comprobar el cumplimiento de las obligaciones en materia de restricciones y requisitos especiales que deban satisfacerse.

En los lugares donde no exista oficina postal de cambio, se entregarán a la oficina de correos de la localidad para su remisión a la de cambio que corresponda.

En la importación o exportación de mercancías por vía postal, sujetas a restricción o a requisitos especiales, se exigirá su cumplimiento antes de entregarlas al destinatario o de permitir su salida del país.

Para este efecto, las aduanas procederán en materia de importación, poniendo una nota que haga saber el requisito especial que debe ser cumplido y haciendo dicha inscripción en el bulto principal de la partida que contenga las mercancías, a fin de que

la oficina postal que debe entregarlos compruebe el cumplimiento del requisito especial de que se trate y agregue el comprobante original al documento de importación.

En materia de exportación dejarán los bultos a disposición de la oficina postal de cambio para que se devuelvan a los remitentes, si estos no cumplen el requisito especial exigido.

Cuando por la vía postal se remitan al país o envíen al extranjero, mercancías cuya importación o exportación esté prohibida, los funcionarios o empleados del correo lo informarán a la autoridad aduanera, para que ésta solicite que queden a su disposición.

Los bultos de exportación que sean devueltos al país por las oficinas postales del extranjero, serán presentados por las oficinas postales de cambio a la autoridad aduanera para que los identifique.

El remitente de piezas postales que contengan mercancías para su exportación, las presentará ante la oficina postal de cambios respectiva, para que la autoridad aduanera determine los impuestos al comercio exterior correspondientes y se compruebe el cumplimiento de las obligaciones en materia de restricciones o requisitos especiales. Igual obligación corresponde al remitente de mercancías de procedencia extranjera que las envíe por correo desde una zona libre al resto del país.

Una vez satisfechas las obligaciones mencionadas, el interesado manifestará en las envolturas de las citadas piezas, las mercancías que contiene el bulto.

CAPITULO VI REFORMAS EN LAS ADUANAS EN MEXICO.

Se inició ya la modernización de la aduana mas importante del país -Nuevo Laredo-, se puso en marcha (sept.1991) el sistema automatizado aduanero integral SAAI. Se ha dado una reordenación en las formas de operar de la aduana de Nuevo Laredo -considerada la principal, tanto por el monto de la recaudación como por el movimiento de mercancías- motivada por sus deficiencias que habían provocado una pérdida de control en los vehículos que entraban al país, lo que propiciaba actos de corrupción en perjuicio de la recaudación fiscal. Se determinó trasladar la aduana a las afueras de la ciudad; se introdujeron nuevas instalaciones para el equipo telefónico y de computación requerido por el SAAI, se ampliaron los carriles de acceso y se obtuvo la autorización de la SPP para adquirir un nuevo inmueble. Se ha aplicado ya la selección aleatoria en la mercancía que entra al país y esto ha funcionado gracias a que se tiene confianza al comerciante.

Se inició también en todo el país una depuración en las oficinas aduaneras al sustituir 1,375 viejos policas fiscales por 1,500 elementos jóvenes de entre 18 y 25 años de edad (agosto 1991) quienes tienen disponibilidad absoluta incluso para cambiar de lugar cada semana. Los policas fiscales jóvenes se dedican mas a la prevención de delitos fiscales que a la corrupción, como lo hacían los antiguos.

1. REFORMAS RECIENTES A LA LEY ADUANERA.

RECINTOS FISCALIZADOS. Empezaré por analizar una reforma muy importante que sufrió la Ley Aduanera en su artículo 8, que originalmente en 1982 aparecía en su segundo párrafo de la siguiente manera: El manejo, almacenaje y custodia de las mercancías de comercio exterior compete a las aduanas, pero la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar a los particulares la prestación de estos servicios (aparecieron los Almacenes Fiscalizados).

En las reformas de 1990 se modificó ese segundo párrafo del artículo 8 y se le adicionaron dos párrafos para quedar de la siguiente manera: El manejo, almacenaje y custodia de las mercancías de comercio exterior compete a las aduanas. La SHCP podrá autorizar a los particulares la prestación de estos servicios, dentro del recinto fiscal, cuando se cumplan los requisitos que mediante reglas de carácter general señale la misma.

La autorización para que los particulares presten los servicios de manejo, almacenaje y custodia a que se refiere este artículo, se otorgará hasta por 10 años. Este plazo podrá prorrogarse, a solicitud del interesado. La autorización se otorgará mediante licitación pública.

Con esta reforma al artículo 8, se busca acabar con las corrupciones que existían al controlar los particulares en sus recintos fiscalizados -fuera del recinto fiscal- las funciones de manejo, almacenaje y custodia de las mercancías; con esta reforma se pretende que las aduanas tengan un control mas directo de las mercancías de comercio exterior.

A consecuencia de esta reforma, mediante disposición transitoria se ordenó que los recintos fiscalizados autorizados para mantener mercancías en depósito ante la aduana, ubicados fuera del recinto fiscal, debían poner a disposición de la aduana en cuya circunscripción se encontraran ubicados, los bienes que tuvieran en depósito al 31 de diciembre de 1990, contando para ello con un plazo no mayor de 3 meses. Dentro de ese mismo plazo, tanto los importadores como los exportadores, debían por medio de sus agentes o apoderados aduanales, retirar o despachar las mercancías. Vencido el plazo sin haberse observado lo anterior, las mercancías causarían abandono.

Otra reforma importante relacionada con los recintos fiscalizados lo es la referente al abandono en favor del fisco federal de las mercancías que se encuentren en depósito ante la aduana: El antiguo artículo 19 de la ley aduanera señalaba los casos y plazos en que causarían abandono en favor del fisco federal las mercancías que se encontraran en depósito ante la aduana y mencionaba que los plazos se computarían a partir de la fecha en que las mercancías ingresaran al recinto fiscal o fiscalizado; ahora, aunque también se señalan casos y plazos de abandono, se adicionó un artículo 19-A que dice que los plazos se computarán a partir de la fecha en que las mercancías ingresen al recinto fiscal (señalando 2 excepciones: exportación por vía postal y operaciones en tráfico marítimo); ya no se menciona al recinto fiscalizado e incluso ahora, las mercancías que se encuentren en recintos fiscalizados no causarían abandono. Esta reforma nos deja ver al igual que la anterior, el diferente tratamiento que la ley aduanera vigente da ahora a los recintos fiscalizados.

RECONOCIMIENTO. Hubo una reforma interesante en lo referente al reconocimiento. Originalmente la ley aduanera en su artículo 29 solamente mencionaba que una vez presentado el pedimento, la autoridad aduanera procedería, en presencia del solicitante, a efectuar el reconocimiento aduanero de las mercancías en el recinto fiscal

o fiscalizado; y, entendía al reconocimiento aduanero como el exámen de las mercancías de importación y exportación o de sus muestras, para precisar su origen, naturaleza, composición, estado, cantidad, especie, envases, peso, medidas y demás características. El artículo 28 de la ley aduanera tiene ahora una tendencia de simplificación administrativa ya que instauró el llamado semáforo fiscal que consiste en que los pasajeros al cumplir con la obligación de declarar si traen o no consigo mercancías distintas a su equipaje (empleando las formas oficiales aprobadas por la SHCP; las empresas que presten el servicio aéreo de transporte de pasajeros, en vuelos internacionales, tendrán la obligación de proporcionarlas), una vez que presenten el documento correspondiente y que efectúen el pago de las contribuciones, se activará el mecanismo de selección aleatoria que determine si debe o no practicarse el reconocimiento aduanero de las mismas. En caso afirmativo, la autoridad aduanera lo efectuará ante quien presente las mercancías en el recinto fiscal. En caso de que no deba practicarse, se le entregarán las mercancías de inmediato; con esta reforma se ha logrado agilizar notablemente los trámites aduaneros.

Se define ahora al reconocimiento aduanero como el exámen que efectúen las autoridades competentes sobre las mercancías de importación o exportación, así como de sus muestras, para allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado, respecto de las unidades de medida señaladas en las tarifas de las leyes de los impuestos generales de importación y exportación. Con el objeto de que los importadores y/o exportadores declaren con mayor precaución y precisión los datos correspondientes, durante el reconocimiento aduanero las autoridades revisarán además, la descripción, número de piezas, naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías así como los datos que permitan cuantificar la mercancía.

Si con motivo del reconocimiento aduanero se descubren irregularidades distintas

a las señaladas en el párrafo anterior, las mismas se harán constar en un acta que tendrá el valor que establece la fracción I del artículo 46 del código fiscal de la federación para los hechos u omisiones consignados por los visitadores en las actas (las irregularidades asentadas, harán prueba de la existencia de tales hechos o de las omisiones encontradas, para efectos de cualquiera de las contribuciones a cargo del visitado).

La reciente adición al artículo 29 de la ley aduanera menciona que el reconocimiento aduanero no limitará las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras, respecto de las mercancías importadas o exportadas, no siendo aplicable en estos casos el artículo 36 del código fiscal de la federación (las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular -reconocimiento aduanero- solo podrán ser modificadas por el tribunal fiscal de la federación mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales); esto significa, que el contribuyente no podrá considerar como resolución favorable el visto bueno que la autoridad aduanera hubiere dado respecto del cumplimiento de las disposiciones aduaneras, si con posterioridad se formula alguna liquidación de diferencias de impuestos al comercio exterior.

Es importante mencionar que el tribunal fiscal de la federación y los tribunales colegiados de circuito en materia administrativa han determinado que el reconocimiento aduanero constituye una resolución favorable al importador y que si la autoridad realiza un segundo o posteriores reconocimientos aduaneros modificando los resultados del primero, queda en la obligación de iniciar un juicio de anulación ante el tribunal fiscal de la federación, previamente a la formulación de una nueva liquidación de impuestos al comercio exterior. La nueva disposición que se comenta crea inseguridad jurídica para los contribuyentes de los impuestos al comercio exterior. Además, el reconocimiento aduanero implica en sí el ejercicio de una facultad de comprobación; por ello puede pensarse que tal reconocimiento evidentemente constituye una resolución favorable al

particular, para los efectos del ejercicio de las facultades de liquidación.

Anteriormente se establecía que cuando en el despacho aduanero de las mercancías se observaran discrepancias en la documentación presentada, entre lo manifestado en el pedimento y el resultado del reconocimiento, o se presumiera que existía inexactitud o falsedad en lo declarado, o se tratara de importadores o exportadores no registrados, la autoridad aduanera procedería a la revisión y a la determinación de los impuestos causados e imposición, en su caso, de las sanciones correspondientes. Ahora se menciona que si con motivo del reconocimiento existen discrepancias entre lo manifestado en el pedimento y el resultado del reconocimiento, las autoridades aduaneras podrán (facultad opcional) determinar las contribuciones e imponer las multas que correspondan, en forma provisional, las cuales únicamente procederán cuando se deba a la inexacta clasificación arancelaria por diferencias de criterio en la interpretación de las tarifas respectivas, siempre que la descripción, naturaleza y demás características necesarias para la clasificación de las mercancías hayan sido correctamente señaladas y o se deba a errores en la determinación de las contribuciones.

La autoridad tendrá obligación antes de efectuar la determinación provisional, de comunicar al agente, apoderado aduanal o cualquiera de sus representantes, las discrepancias observadas, a fin de que aleguen lo que a su derecho convenga.

El contribuyente tendrá opción de pagar las diferencias observadas, dentro de los 3 días siguientes a aquel en que tenga conocimiento de las mismas, caso en que el pago tendrá carácter de provisional y podrá retirar las mercancías.

Si el contribuyente opta por no pagar, deberá garantizar el importe de la misma para poder retirar su mercancía, en tanto las autoridades aduaneras resuelven en defini-

tiva. En este caso no es aplicable el plazo de 3 meses que menciono en el siguiente párrafo.

Las autoridades aduaneras podrán efectuar la determinación definitiva, en un plazo que no excederá de 3 meses, acreditando el pago provisional. De no efectuarse la determinación definitiva, la provisional tendrá tal carácter.

MERCANCIAS DE DIFÍCIL CLASIFICACIÓN ARANCELARIA. Una reforma más lo es la que respecta a las mercancías de difícil clasificación arancelaria.

Apartir de 1991, cuando el agente o apoderado aduanal considere que las mercancías sujetas a despacho son de difícil clasificación arancelaria, podrá optar por presentar junto con el pedimento correspondiente, consulta dirigida a la autoridad competente, señalando la fracción arancelaria que considere aplicable, las razones en que sustenta su apreciación, las fracciones con las que exista duda; y, efectuar el pago de las contribuciones de conformidad con la fracción arancelaria que considere aplicable.

Si las autoridades aduaneras resuelven que la clasificación arancelaria declarada en el pedimento es incorrecta y en consecuencia, resultan diferencias de contribuciones a cargo del contribuyente, éste deberá pagarlas sin actualización y sin sanciones, junto con un recargo equivalente al monto que correspondería a los rendimientos que se hubieran generado si los impuestos y derechos omitidos se hubieran invertido en certificados de la tesorería de la federación, a la tasa más alta, desde la fecha en que se realizó el pago, hasta aquella en que se cubran las diferencias omitidas.

Desde mi punto de vista, resulta inapropiado el que la ley aduanera establezca un

recargo fiscal, ya que el código fiscal de la federación es el ordenamiento legal que regula los recargos aplicables en materia de créditos fiscales y esto podría provocar que cada ley fiscal estableciera uno o varios tipos de recargos.

La SHCP mediante resoluciones de carácter general dará a conocer los criterios de clasificación arancelaria. No se podrá seguir el procedimiento a que me referí anteriormente, cuando exista criterio respecto de las mercancías de que se trate. En su lugar se podrá presentar consulta ante la autoridad competente antes de efectuar la operación aduanera respectiva. Todo esto no será aplicable, tratándose de mercancía prohibida o sujeta a restricciones.

RECTIFICACION DE PEDIMENTO. Una nueva reforma que afecta al contribuyente, es la relacionada con la rectificación de pedimento. Anteriormente el artículo 62 de la ley aduanera señalaba que se podrían rectificar los datos contenidos en el pedimento sin responsabilidad para el interesado hasta antes del pago de los impuestos al comercio exterior, siempre que la autoridad no lo hubiera hecho con anterioridad; e inclusive, los interesados, dentro de los cinco años siguientes al pago de los citados impuestos, también podían presentar declaraciones complementarias para corregir errores en la determinación de los impuestos al comercio exterior, siempre que la misma no hubiese sido hecha por la autoridad aduanera. Las diferencias que resultaban en su contra debían pagarse, con los recargos correspondientes, al presentar la declaración complementaria, la que, si se efectuaba espontáneamente, no daría lugar a la imposición de sanciones, salvo que de la corrección se desprendiera que la importación o exportación se realizó violando prohibiciones, o las obligaciones en materia de restricciones o de requisitos especiales. Si la declaración complementaria resultaba con saldo a favor, la devolución o compensación solicitada sólo procedería una vez efectuada la revisión del pedimento y practicado el reconocimiento de las mercancías, a efecto de que la autoridad

determinara la existencia del saldo.

Actualmente, las nuevas disposiciones pretenden impedir que el contribuyente corrija voluntaria y espontáneamente sus pedimentos de importación o exportación para evitar la imposición de sanciones; puesto que a partir de las reformas, los contribuyentes podrán rectificar los datos contenidos en el pedimento (presentando declaraciones complementarias de conformidad con el código fiscal de la federación) hasta antes de activar el mecanismo de selección aleatoria, puesto que una vez activado el mecanismo, la rectificación únicamente se podrá efectuar cuando no se modifiquen las unidades de medida señaladas en las tarifas de las leyes de los impuestos generales de importación y exportación; la descripción, estado, origen y demás características de las mercancías; y los datos que permitan la identificación de las mismas, en su caso. Si la rectificación origina saldo a favor, los contribuyentes podrán presentar una sola declaración complementaria. Por el contrario, si el cambio origina contribuciones a pagar, se podrán presentar las que sean necesarias.

IMPORTACIONES TEMPORALES. Otra reforma muy importante lo es la referente a las importaciones temporales ya que ahora el artículo 75 de la ley aduanera da una lista limitativa de las mercancías que se pueden sujetar a este régimen, así como los plazos; mientras que anteriormente el artículo 78 de la misma ley (hoy día ya derogado) remitía al reglamento para encontrar esa lista de los casos, clases y plazos de las mercancías que podían destinarse a estos regímenes aduaneros.

Como ya comenté en el capítulo quinto, podrán efectuar importaciones temporales las empresas maquiladoras y las que tengan programa de exportación previamente autorizadas por las secretarías de comercio y fomento industrial y de hacienda y crédito público.

Quiero destacar el punto 1 del inciso b de la fracción I del artículo 75 de la ley aduanera, que permite la importación temporal de mercancías para permanecer en el territorio nacional por tiempo limitado y con una finalidad específica, siempre que retorne al extranjero en el mismo estado, hasta por seis meses, aquellas que efectúen los residentes en el extranjero sin establecimiento permanente en México, aunque existe la salvedad de que no se trate de vehículos; he aquí el porqué quise hacer mención de este caso limitativo que indudablemente tiene como finalidad el proteger a la industria automotriz mexicana.

En este régimen aduanero, hubo otras reformas como la derogación del impuesto a la importación temporal (en maquinaria, equipo, vehículos y animales vivos para explotación lucrativa en el país) del dos por ciento sobre el monto de los impuestos al comercio exterior que establecía el artículo 58 de la ley aduanera.

Respecto a este régimen aduanero de importación temporal apareció una disposición transitoria con las reformas que señala que las importaciones temporales de mercancías destinadas a la realización de actividades empresariales y para retornar al extranjero en el mismo estado, autorizadas en los términos de las disposiciones aduaneras vigentes hasta el 31 de dic. de 1990, podrán permanecer en territorio nacional durante el plazo máximo establecido en dichas disposiciones, cumpliendo con las obligaciones establecidas en las mismas. No obstante lo anterior, la disposición transitoria comentada condiciona la permanencia de tales mercancías al pago del impuesto al comercio exterior sobre el valor normal actualizado en los términos del artículo 17A del código fiscal de la federación. Esta disposición transitoria me parece violatoria de derechos por afectar hechos consumados del pasado, como lo es la introducción al país de dicha mercancía como lo dispone el artículo 38 de la ley aduanera (las cuotas, bases gravables, restricciones, requisitos especiales y prohibiciones aplicables. serán las que rijan en caso de

importación, en la fecha en la que las mercancías crucen la línea divisoria internacional).

MERCANCIAS PERECEDERAS. La reforma concerniente a las mercancías perecederas (art. 126-A), de fácil descomposición o deterioro, incluso camiones y automóviles, o de animales vivos, que sean materia de un procedimiento administrativo de investigación y audiencia y que dentro de los 60 días siguientes a su secuestro no se hubiera comprobado su legal estancia o tenencia en el país, las autoridades aduaneras podrán proceder a su venta en base al valor que para ese fin fije una institución de crédito. Efectuada la venta, su producto se invertirá en certificados de la tesorería de la federación a la tasa de rendimientos mas alta, a fin de que al resolverse el procedimiento, se disponga la aplicación del producto y rendimientos citados, conforme proceda. Considero que esta reforma es violatoria de la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional conforme a la cual, no se permite la privación definitiva de los bienes o derechos de los particulares, hasta que no se les haya dado la oportunidad de defensa legal.

En estas reformas existe otra mas que también es violatoria de la Constitución y lo es la que sufrió el artículo 140 de la ley aduanera que establece que cuando el monto de las multas establecidas por esa ley, esté relacionado con el de los impuestos omitidos o con el valor comercial de las mercancías y éstos no puedan determinarse, se aplicará a los infractores una multa de diez millones de pesos. En algunos casos esta reforma podría ser violatoria del artículo 22 constitucional (que prohíbe la imposición de multas excesivas) ya que se pretende aplicar dicha multa sin tomar en cuenta las condiciones individuales del infractor.

ABANDONO. En lo que respecta al abandono, con las reformas del 26 de diciembre de 1990, se derogó la fracción IV del artículo 11, en la que se establecía que las personas autorizadas para almacenar mercancías en depósito ante la aduana, tenían

la obligación de dar aviso a la autoridad aduanera, acerca de las mercancías que causarían abandono y la obligación de ponerlas a su disposición.

Se agregó un artículo 19A en el que se señalan excepciones a los plazos en que causan abandono de manera tácita, en favor del fisco federal, las mercancías que se encuentren en depósito ante la aduana; siendo estas, cuando la exportación se hubiera efectuado por vía postal, en lugar de computarse el plazo a partir de la fecha en que las mercancías ingresen al recinto fiscal, se computará a partir de la fecha en que se notifique al remitente que las mercancías exportadas fueron retornadas al país; o bien al tratarse de operaciones que se realicen en tráfico marítimo, caso en que el plazo se computará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera terminado la descarga del buque.

En esta misma materia, se derogó la fracción IV del artículo 23 de la ley aduanera que señalaba que los plazos de abandono se interrumpirían por la práctica de un nuevo reconocimiento ordenado por las autoridades aduaneras. Es de entenderse que a partir de la reforma, aunque la autoridad practique un reconocimiento, el plazo seguirá contándose, porque ese nuevo reconocimiento podría no modificar nada, por lo que no tendría razón el interrumpir el plazo.

AUTORIDADES ADUANERAS. El artículo tercero fue importantemente adicionado puesto que anteriormente no se mencionaba nada acerca de que se entendía por autoridades aduaneras y con la reforma se entiende por autoridad aduanera, las que de acuerdo con el reglamento interior de la SHCP tengan competencia para ejercer las facultades que la ley aduanera establece. Esta adición es positiva al señalar expresamente que se entiende por autoridad aduanera.

DESPACHO DE MERCANCIAS. Hubo una reforma respecto al despacho de

mercancías con la cual se derogaron los párrafos 2, 3 y 5 del artículo 25 de la ley aduanera que hablaban sobre el empleo de un sistema mecanizado; y, en la ley vigente se agregó un artículo 25A en el que se menciona que el despacho aduanero de mercancías deberá efectuarse mediante el empleo de un sistema electrónico; esto es únicamente una muestra de la modernización del sistema aduanero en que se han aplicado los avances de la tecnología.

MERCANCIAS QUE NO PAGARAN LOS IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR. Se adicionaron tres fracciones al artículo 46 referente a las mercancías que no pagarán los impuestos al comercio exterior por la entrada al territorio nacional o la salida del mismo por lo que tampoco los pagarán: las obras de arte destinadas a formar parte de las colecciones permanentes de los museos abiertos al público; ni las destinadas a instituciones de asistencia privada, con autorización para recibir donativos deducibles en el impuesto sobre la renta, cuando las mercancías formen parte de su patrimonio y siempre que cumplan con las demás obligaciones en materia de restricciones y requisitos especiales; ni los aparatos ortopédicos que importe los minusválidos para su uso personal; y un caso especial lo es el de los vehículos puesto que la SHCP podrá autorizar en los casos en que exista reciprocidad, la **importación en franquicia** de aquéllos que pertenezcan a gobiernos extranjeros con los que el gobierno mexicano tenga relaciones diplomáticas, embajadores extranjeros acreditados en el país y miembros del personal diplomático y consular extranjero que no sean nacionales, también podrá autorizarse la **importación en franquicia** a funcionarios y empleados del servicio exterior mexicano que hayan permanecido en el extranjero cuando menos dos años continuos en el desempeño de comisión oficial (quedan comprendidos en lo previsto en este supuesto, los funcionarios mexicanos acreditados ante los organismos internacionales en los que el gobierno mexicano participa.

ATRIBUCIONES SHCP. El artículo 116 que señala las atribuciones de la SHCP, le otorga ahora expresamente la facultad de señalar la circunscripción territorial de las aduanas, así como establecer y suprimir secciones aduaneras.

Se agregó también un artículo 116A que contiene en parte lo que era la fracción XVII del artículo 116 que mencionaba que era atribución de la SHCP el determinar el destino de las mercancías que hubieran pasado a propiedad del fisco federal, el cual podía ser: a) Asignarlas a los poderes, dependencias o entidades del gobierno federal; b) Donarlas a las entidades federativas o municipios; c) Conceder su uso o disposición, oneroso o gratuito, o donarlas, a entidades o personas morales no lucrativas mexicanas, cuyo objeto sea la realización de fines sociales, culturales, científicos o docentes; o bien, d) Enejenarlas (de ser posible fuera del país). Este artículo 116A dispone ahora que para determinar el destino de las mercancías que pasen a ser propiedad del fisco federal, la SHCP deberá asesorarse de un consejo integrado por instituciones filantrópicas y representantes de las cámaras y asociaciones de contribuyentes interesadas en la producción y comercialización de mercancías iguales o similares a las decomisadas; el único caso en que no requerirá la opinión previa del consejo, lo es cuando se asignen las mercancías para uso de la propia secretaría o bien para otras dependencias del Gobierno Federal.

INFRACCIONES RELACIONADAS CON LA IMPORTACION O EXPORTACION. Se reformó el artículo 128 de la ley aduanera, con lo que ahora se presumen cometidas las infracciones relacionadas con la importación o exportación, cuando se encuentren en las zonas libres o en las franjas fronterizas del país, mercancías que debiendo llevar marbetes o sellos, no los lleven. O bien, que se encuentren fuera de las zonas libres o de las franjas fronterizas del país, mercancías que lleven los marbetes o sellos puesto que estos son especiales para las mercancías o sus envases, destinados a las zonas libres y franjas fronterizas, siempre que hayan sido gravados con impuestos

inferiores a los del resto del país.

NO APLICACION DE SANCIONES. Se reformó el artículo 133 el que ahora señala que el único caso en que no se aplicarán sanciones -aunque no se compruebe la legal estancia en el país- es el de la adquisición o tenencia tratándose de mercancía de uso personal del infractor, considerándose como tales a los alimentos y bebidas que consuma y ropa con la que se vista; cosméticos, productos sanitarios y de aseo, lociones, perfumes y medicamentos que utilice; y, artículos domésticos para su casa habitación. Antes de la reforma tampoco se aplicaban sanciones cuando: a) Se omitiera el pago total o parcial de los impuestos, si esta omisión se debía exclusivamente a errores aritméticos o de cálculo, si se proporcionaron a la autoridad aduanera datos suficientes para llegar al resultado correcto; b) La inexacta clasificación arancelaria se deba únicamente a diferencia de criterio en la interpretación de las tarifas contenidas en las leyes de los impuestos generales de importación o exportación, siempre que la naturaleza y demás características de las mercancías hayan sido correctamente manifestadas a la autoridad; y, c) Hubiera falta de permiso de autoridad competente, mientras las mercancías permanecieran en depósito ante la aduana. En ese caso, la autoridad aduanera las retendría hasta que se satisficiera ese requisito o el interesado se desistiera del régimen aduanero. Apartir de la reforma, si se aplica sanción, inclusive en los casos anteriores, con la posibilidad de disminuirse hasta en un 66% cuando la omisión de impuestos se deba a la inexacta clasificación arancelaria, se trate de la misma partida de la tarifa de los impuestos generales de importación o exportación y la descripción, naturaleza y demás características necesarias para la clasificación de las mercancías hubiera sido correctamente manifestadas a la autoridad (esta disminución no será aplicable cuando exista criterio de clasificación arancelaria de la autoridad fiscal). Con esta reforma el fisco pretende aumentar sus ingresos.

DEPOSITO FISCAL. Con el fin de promover este régimen aduanero, el 28 de diciembre de 1989, se reformó el artículo 21 de la ley aduanera en beneficio de los usuarios del depósito fiscal ya que a raíz de esa reforma, las autoridades aduaneras notificarán al interesado que ha transcurrido el plazo de abandono y que cuenta con 15 días para retirar los bienes (previa la comprobación del cumplimiento de las obligaciones en materia de restricciones y de requisitos especiales, así como el pago de los créditos fiscales causados).

Hubo reformas a la ley aduanera el 11 de noviembre de 1991. Estas reformas básicamente actualizan cantidades, por ejemplo, los artículos 135, 137, 139, 139B, 139D y 140, aumentaron las multas, de \$500,000 a \$601,000; de \$1,000,000 a \$1,203,000; de \$10,000,000 a \$12,025,000; y, de \$20,000,000 a \$24,051,000.

O bien, el artículo 143 que aumentó el fondo de garantía que debe constituir quien busca obtener la patente de agente aduanal, de trescientos millones a trescientos sesenta millones, setecientos sesenta y cuatro mil pesos. Y, se reformó el art. 144 respecto a la ampliación del fondo de garantía en caso de que el agente aduanal quiera actuar en aduanas distintas a las de su adscripción; anteriormente se pedía que se ampliara a 600 millones de pesos, ahora debe ampliarse a \$721,528,000.

El mismo 11 de noviembre de 1991, en el Diario Oficial, se publicó el nuevo instructivo para el llenado del pedimento de importación y exportación. Se busca ahora realizar el llenado en base a claves, teniendo así cada aduana una clave, por ejemplo la aduana de Acapulco tiene la clave 01. Las operaciones aduaneras, sean definitivas o temporales tendrán también claves para así facilitar el llenado de los pedimentos; A4 por

ejemplo será la clave de la importación o exportación para depósito fiscal. Hay claves también para los países de destino: A4, Alemania; G7 España; H5 Francia etc... Todo esto con el objetivo de modernizar el funcionamiento de las aduanas.

IMPORTACION DE MERCANCIAS SUJETAS A RESTRICCIONES Y REQUISITOS ESPECIALES. Las mercancías que se presenten a despacho aduanero y que no cuenten con los permisos o autorizaciones correspondientes, se podrán entregar a los interesados para su retorno al extranjero, previo pago de contribuciones; esta disposición no será aplicable a mercancías de importación prohibida. Con esto, la ley aduanera le da la oportunidad al interesado de retornar al extranjero las mercancías que hubiere querido importar y que no contaba con los permisos correspondientes, a diferencia de años pasados en que pasaban a ser propiedad del fisco federal al constituir la infracción de contrabando.

EMBARGO PRECAUTORIO. Se deroga el procedimiento administrativo de investigación y audiencia que anteriormente se encontraba regulado en los artículos 121, 123 y 123 bis de la ley aduanera, el cual es reemplazado por el levantamiento de un acta ante dos testigos cuya copia se entregará al tenedor de la mercancía. En dicha acta se hará constar el embargo precautorio de la mercancía y se le notificará al interesado el plazo de 10 días hábiles a que tiene derecho para acreditar la legal estancia de las mercancías. Si se acredita la legal estancia en el país, de inmediato se levantará el embargo y se devolverá la mercancía sin el cobro de multas ni gastos de ejecución. En el supuesto de que no se acredite la legal estancia de la mercancía, se dictará resolución en la que se liquidarán impuestos al comercio exterior y se impondrán las multas correspondientes. La resolución de la aduana será provisional, ya que la Administración Fiscal Federal dictará la definitiva en los cuatro meses siguientes. La omisión hace que la provisional se convierta en definitiva.

Se prevé la posibilidad de que el embargo sea sustituido por fianza, prenda, depósito, hipoteca, etc... En el supuesto en que hubiere faltado algún permiso o requisito especial respecto de la mercancía importada, no se podrá solicitar la sustitución del embargo, pero si se podrá presentar la declaración de retorno de las mercancías. El procedimiento de embargo precautorio también se aplicará durante las visitas domiciliarias. Sin embargo, durante estas no procederá el retorno al extranjero de las mercancías que carezcan de algún permiso o requisito especial, en cuyo caso, la mercancía se entenderá secuestrada.

El día 20 de diciembre de 1991 aparecieron las reformas mas recientes a la ley aduanera.

En el artículo 8 se adicionó en el sentido de que ya no se podrán efectuar transbordos de una aeronave a otra de mercancías de origen extranjero, cuando no hayan sido despachadas. En este mismo artículo ahora se señala que la SHCP indicará las zonas que ocuparán los recintos fiscales, las que en ningun caso incluirán inmuebles que no colinden con la aduana. Estas dos medidas tienen como finalidad el disminuir las posibilidades de evasión de impuestos al tener mas control en los transbordos y al tener mas cerca a los recintos fiscales.

Se reformó el artículo 8A para adecuar a la modernización de las aduanas los servicios de manejo, almacenaje y custodia que prestan los particulares, quienes estaran obligados a garantizar anualmente el interés fiscal en una cantidad equivalente al valor promedio de las mercancías almacenadas durante el año anterior o bien, los obliga a celebrar contrato de seguro que cubra dicho valor. Deberá tambien contar con circuito cerrado de televisión, equipo de cómputo y de transmisión de datos que permita su enlace con el de la SHCP; así como llevar un registro diario de las operaciones realizadas, mismo

que deberá presentarse mensualmente a la citada dependencia. Deberán permitir el almacenamiento de la mercancía embargada por las autoridades aduaneras o abandonada a favor del fisco federal (sin que en caso alguno el espacio que ocupe esta mercancía exceda del 20% de la capacidad de almacenaje). Deberán pagar en las oficinas autorizadas, dentro de los 3 primeros días del mes de que se trate, un aprovechamiento del 3% de los ingresos brutos obtenidos por el establecimiento en el mes inmediato anterior.

Se agregó un artículo 8B la creación de este artículo se da en función de la modernización del sistema aduanero; la SHCP podrá ahora autorizar a los particulares para prestar los servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados necesarios para llevar a cabo el despacho aduanero.

Se derogó la fracción segunda del artículo 49 que señalaba que los gastos relacionados con la venta y entrega de las mercancías hasta el lugar de introducción eran por cuenta del vendedor, por lo que quedaban incluidos en el valor normal, a excepción de los fletes y seguros entre el puerto marítimo, terrestre o aéreo de exportación y el lugar de introducción al país.

Se reformó también la fracción primera del artículo 58A con lo que se busca apoyar a los importadores de mercancías destinadas a proceso de transformación o elaboración para retornarlas al extranjero; antes el retorno debía ser dentro de los 12 meses siguientes a la importación, mientras ahora se amplía a 18 meses; además, quienes se encuentren en este supuesto podrán optar por pagar los impuestos correspondientes mediante depósitos que efectúen en las cuentas aduaneras que establezca la SHCP. Se amplía con esta reforma, la opción que tienen los importadores que a su vez sean exportadores, de pagar los impuestos mediante depósitos que efectúen en dichas cuentas aduaneras.

Hubo reformas en el régimen temporal de importación; el artículo 75 disponía anteriormente que los remolques podían importarse temporalmente hasta por tres meses y ahora únicamente por un mes. Ahora también se dispone que podrán importar mercancías temporalmente los residentes en el extranjero hasta por seis meses siempre que sean utilizados directamente por ellos o por personas con las que tengan relación laboral. Para promover la industria cinematográfica, a partir de las reformas, se podrán realizar importaciones temporales hasta por un año de los enseres, utilería y demás equipo necesario para la filmación, siempre que se utilicen en la industria cinematográfica y su internación se efectúe por residentes en el extranjero (existe la opción de ampliar este plazo hasta por un año más). A partir de la reforma se podrán importar por un año, los vehículos de prueba, siempre que la importación se efectúe por un fabricante autorizado residente en México; y se permite una importación temporal hasta por veinte años de los carros de ferrocarril.

El régimen de marinas turísticas se convirtió en régimen de marinas turísticas y de los campamentos de casas rodantes. En cuanto a las marinas turísticas, a partir de las reformas la SHCP queda facultada para autorizar a las personas que podrán efectuar la explotación comercial de las embarcaciones; en este caso la marina será responsable solidaria de las contribuciones que se causen con motivo de la explotación comercial. A raíz de las reformas, las marinas turísticas podrán importar bajo este régimen las mercancías destinadas al mantenimiento y reparación de las embarcaciones (siempre y cuando estas se incorporen a las mismas).

Se creó el artículo 95A que dispone que las personas que introduzcan al país casas rodantes, podrán importarlas temporalmente y cambiarlas al régimen de las marinas turísticas y de los campamentos de casas rodantes, cuando cumplan con los siguientes requisitos: 1) Que se registren en un campamento de casas rodantes autorizado; 2) Que

sean propiedad de residentes en el extranjero; 3) Que por lo menos una vez al año el propietario persona física o el representante legal cuando se trate de persona moral, residente en el extranjero, se presente ante el campamento de casas rodantes de que se trate; 4) Que no se den en arrendamiento ni sean objeto de explotación comercial; y 5) Que durante su circulación por territorio nacional sean conducidas o transportadas por el propietario. Los campamentos de casas rodantes deberán proporcionar a los propietarios de casas rodantes, constancia de que ésta se encuentra registrada en dicho campamento.

Hubo tres reformas importantes respecto al depósito fiscal: Primeramente se derogó el párrafo tercero de este artículo que disponía que desde la fecha en que las mercancías de procedencia nacional queden en depósito fiscal, se entenderían exportadas virtualmente y se podrían aplicar los beneficios fiscales correspondientes. A partir de la reforma, las mercancías en depósito fiscal podrán retirarse del lugar de almacenamiento para importarse temporalmente para algún programa de exportación autorizado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial así como por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; esta última secretaría podrá también autorizar temporalmente el régimen de depósito fiscal para locales destinados a exposiciones internacionales de mercancías de comercio exterior.

El fisco busca cada día protegerse más y más por lo que para que las empresas importadoras y exportadoras puedan solicitar a las autoridades aduaneras su inscripción al padrón correspondiente para realizar el tránsito interno, solo si han dictaminado sus estados financieros para efectos fiscales durante los últimos 5 años o durante el número de años transcurridos desde el ejercicio de inicio de operaciones si aún no se ha cumplido dicho plazo, y siempre que hayan estado al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales durante el mismo plazo (la reforma señala que se podrá suspender

precautoriamente su inscripción al padrón, cuando con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación, las autoridades aduaneras detecten cualquier maniobra tendiente a eludir el cumplimiento de las obligaciones fiscales).

El artículo 116 establece ahora que la SHCP además de señalar la circunscripción territorial de las aduanas, señalará dentro de los recintos fiscales, el lugar donde se encuentren las oficinas administrativas de la aduana y sus instalaciones complementarias y establecerá las medidas de control que deberán acatarse por las dependencias y organismos que lleven a cabo sus funciones dentro de los recintos fiscales. Para evitar abusos por parte de la autoridad se derogaron las fracciones XII y XIII de este artículo 116 que facultaban a la SHCP para embargar fuera de los lugares y zonas de inspección y vigilancia permanente, las mercancías de procedencia extranjera descubiertas mediante verificación durante su transporte, cuya legal importación o estancia en el país no se acredite, así como los vehículos en que las conduzcan; y, la facultaban para secuestrar las mercancías y medios de transporte cuando fueran transportadas por porteadores sin carta de porte.

Se reformó el artículo 125 de la ley aduanera, respecto a la entrega de mercancías embargadas a su propietario, por lo que ahora, cuando proceda esta para su retorno al extranjero, la misma se efectuará en la aduana fronteriza mas próxima al lugar en la que fueron embargadas o en el puerto o aeropuerto, cuando así lo solicite el interesado, previo pago de las sanciones correspondientes, mediante la presentación de la declaración de retorno de mercancía ilegal -los gastos que origine su traslado serán por cuenta del infractor.

CUENTAS ADUANERAS. La SHCP mediante reglas de carácter general determinará la manera de recuperar los impuestos al comercio exterior que hubiesen sido

depositados en cuentas aduaneras. Hasta el 31 de diciembre de 1991 la ley era específica al señalar que la recuperación del gravámen podría obtenerse vía devolución -retiro de la cuenta- o por compensación o futuras importaciones. Ahora será necesario esperar a que la SHCP publique dichas reglas.

Finalmente respecto a estas recientes reformas, una disposición transitoria señala que las importaciones temporales de mercancías destinadas a exposiciones, efectuadas durante 1991, podrán convertirse en definitivas, previa autorización de la SHCP.

2.REFORMAS AL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

El reglamento tuvo reformas el 22 de octubre de 1991, y nuevamente el 24 de Febrero de 1992, las que a continuación analizaré.

A consecuencia de la modernización de las aduanas se creó la Dirección de Sistemas de Aduanas encargada de proponer para aprobación superior, los sistemas, métodos y procedimientos que se requieran en las aduanas en materia de recaudación y soporte computarizado al despacho aduanero; así como proponer, para aprobación superior, los programas que en materia aduanera deban ser soportados por cómputo. Esta nueva dirección también coordina los programas, que en materia de recaudación e informática, lleven a cabo las aduanas; e implantar los sistemas, métodos y procedimientos que requieran las aduanas en materia de recaudación y soporte computarizado. Esta dirección estará a cargo de un director, auxiliado por los subdirectores que se requieran.

Esta dirección tiene como fin el que la aduana preste sus funciones de una mejor manera.

Se reformaron también algunas fracciones del artículo 80 respecto a la competencia de la Dirección General de Aduanas. La fracción IX amplió sus facultades en lo concerniente a expedición y cancelación de patentes puesto que antes de la reforma, la Dirección General de Aduanas proponía para aprobación superior, los acuerdos sobre solicitudes de patente de agente aduanal y apartir de la reforma emite los acuerdos de expedición de patente de agente aduanal y de autorización de apoderado aduanal. Anteriormente proponía la cancelación de patentes y proponía para aprobación superior, suspensión de funciones de agentes aduanales; ahora tiene competencia para cancelar las patentes de agente aduanal y las autorizaciones de apoderado aduanal así como suspenderlos en sus funciones cuando proceda.

La fracción XVIII de dicho artículo ya no contempla como competencia de la Dirección General de Aduanas, el notificar a las autoridades extranjeras los casos de secuestro de vehículos o aeronaves robados o sujetos a disposición ilícita. Esto lo hacía anteriormente en base a los convenios internacionales correspondientes para resolver acerca de su devolución y del cobro de los gastos autorizados que se hubieran ocasionado, o bien, declarar cuando procediera que los citados vehículos o aeronaves pasaran a propiedad del fisco federal.

La fracción XXX del mismo artículo dispone que corresponde ahora a la Dirección General de Aduanas, normar y planear en coordinación con las direcciones generales de auditoría fiscal federal y técnica de ingresos, la operación de las salas de servicios aduanales de pasajeros del país en vuelos internacionales, el despacho aduanero y los hechos o actos que se deriven de dicha entrada o salida, así como la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones respectivas, inclusive las establecidas por las disposi-

ciones sobre control de cambios, recaudación, cobro coactivo, imposición de sanciones, contabilidad de ingresos y movimientos de fondos.

El artículo 114 del reglamento interior de la SHCP es el que dispone la competencia de las aduanas dentro de la circunscripción territorial que a cada una corresponda, varias fracciones de este artículo sufrieron reformas, las cuales analizaré a continuación:

Fracción II Respecto a que ahora las aduanas certifican la

declaración para el movimiento de cuentas aduaneras.

Fracción VI Ahora es competencia de las aduanas el ordenar y practicar la verificación de mercancías en transporte.

Fracción XI Le compete ahora a las aduanas, notificar el inicio del procedimiento administrativo de investigación y audiencia; así como remitir de inmediato las actas a la administración fiscal federal y sustanciar el procedimiento relacionado con la determinación provisional a que se refiere la ley aduanera, llevarla a cabo, así como notificarla.

Fracción XX Actualmente es competencia de las aduanas el aceptar, previa calificación, las garantías que se otorguen respecto de impuestos al comercio exterior, derechos por servicios aduaneros, accesorios y aprovechamientos en materia de importaciones y exportaciones, debiendo remitir la garantía a la oficina federal de hacienda más próxima a la aduana.

Fracción XXI Las aduanas son las competentes para entregar a los interesados las mercancías objeto de una infracción a la ley aduanera y demás disposiciones fiscales, cuando dichas mercancías no estén sujetas a prohibiciones o restricciones y se garantice suficientemente el interés fiscal.

El artículo 114, en un inciso B da el número, nombre y ubicación de las aduanas, que son las siguientes:

- 1.- De Agua Prieta, ubicada en Agua Prieta, Sonora.
- 2.- De Ensenad, ubicada en Ensenada, Baja California.
- 3.- De Guaymas, ubicada en Guaymas, Sonora.
- 4.- De La Paz, ubicada en La Paz, Baja California Sur.
- 5.- De Mazatlán, ubicada en Mazatlán, Sinaloa.
- 6.- De Mexicali, ubicada en Mexicali, Baja California.
- 7.- De Naco, ubicada en Naco, Sonora.
- 8.- De Nogales, ubicada en Nogales, Sonora.
- 9.- De San Luis Río Colorado, ubicada en S.L.R.C., Sonora.
- 10.- De Sonoyta, ubicada en Sonoyta, Sonora.

- 11.- De Tecate, ubicada en Tecate, Baja California.
- 12.- De Tijuana, ubicada en Tijuana, Baja California.
- 13.- De Ciudad Acuña, ubicada en Ciudad Acuña, Coahuila.
- 14.- De Chihuahua, ubicada en Chihuahua, Chihuahua.
- 15.- De Gral. Rodrigo M. Quevedo, ubicada en R.M.Q.,
Chihuahua.
- 16.- De Ciudad Juárez, ubicada en Ciudad Juárez, Chihuahua.
- 17.- De Ojinaga, ubicada en Ojinaga, Chihuahua.
- 18.- De Piedras Negras, ubicada en Piedras Negras, Coahuila.
- 19.- De Torreón, ubicada en Torreón, Coahuila.
- 20.- De Colombia, ubicada en Colombia, Nuevo León.
- 21.- De Monterrey, ubicada en Mariano Escobedo, Nuevo León.
- 22.- De San Luis Potosí, ubicada en S.L.P, S.L.P.
- 23.- De Matamoros, ubicada en Matamoros, Tamaulipas.

- 24.- De Ciudad Miguel Alemán, ubicada en Cd. M.A., Tamaulipas.
- 25.- De Nuevo Laredo, ubicada en Nuevo Laredo, Tamaulipas.
- 26.- De Cd. Reynosa, ubicada en Cd. Reynosa, Tamaulipas.
- 27.- De Tampico, ubicada en Tampico, Tamaulipas.
- 28.- De Tuxpan, ubicada en Tuxpan, Veracruz.
- 29.- De Aguascalientes, ubicada en Aguascalientes, Aguascalientes.
- 30.- De Guadalajara, ubicada en Guadalajara, Jalisco.
- 31.- De Manzanillo, ubicada en Manzanillo, Colima.
- 32.- De León, ubicada en León, Guanajuato.
- 33.- De Lázaro Cárdenaz, ubicada en Lázaro Cárdenaz, Michoacan.
- 34.- De Querétaro, ubicada en Querétaro, Querétaro.
- 35.- De Toluca, ubicada en Toluca, Estado de México.
- 36.- De Acapulco, ubicada en Acapulco, Guerrero.
- 37.- De Coatzacoalcos, ubicada en Coatzacoalcos, Veracruz.

38.- De Puebla, ubicada en Puebla, Puebla.

39.- De Veracruz, ubicada en Veracruz, Veracruz.

40.- De Cancún, ubicada en Cancún, Quintana Roo.

41.- De Cd. del Carmen, ubicada en Ciudad del Carmen, Campeche.

42.- De Cd. Hidalgo, ubicada en Cd. Hidalgo, Chiapas.

43.- De Progreso, ubicada en Progreso, Yucatán.

44.- De Subteniente López, ubicada en Subteniente López, Quintana Roo.

45.- De Salina Cruz, ubicada en Salina Cruz, Oaxaca.

46.- Del Aeropuerto Internacional de la Cd. de México, ubicada en el Aeropuerto Internacional de la Cd. de México.

47.- De México, ubicada en México, D.F.

El Secretario de Hacienda y Crédito Público de conformidad con lo dispuesto por la ley aduanera señalará la circunscripción territorial de cada una de las aduanas y establecerá o suprimirá las secciones aduaneras correspondientes. Las unidades administrativas citadas podrán estar en el municipio que corresponda a la ciudad que identifique la aduana, en cualquiera de los municipios colindantes, así como en el Aeropuerto Internacional o en el puerto que corresponda a esa ciudad. Tratándose de la Ciudad de

México las aduanas podrán estar ubicadas en el D.F. o en cualquiera de los municipios que forman su área conurbada.²⁹

Sin embargo ya en 1990 el reglamento interior de la SHCP había sufrido otras reformas: En lo referente a la competencia de las aduanas.

Perdieron las aduanas en 1990 la facultad de regular el control fiscal y registro de vehículos en lo relativo al despacho aduanero, trámites y avisos al Registro Federal de Vehículos. Salió también de la competencia de las aduanas el aplicar los programas referentes a los procedimientos administrativos de investigación y audiencia; así como la aplicación de los programas referentes a recursos administrativos relativos a los impuestos del comercio exterior, derechos por servicios aduaneros y aprovechamientos en materia de importaciones o de exportaciones y a los impuestos que gravan los vehículos.

También en aquella ocasión el artículo 131 sufrió varias reformas:

Fracc. V Ya no es competencia de las aduanas el aplicar la devolución de las contribuciones pagadas indebidamente por errores aritméticos.

Fracc. VI Dejaron las aduanas de expedir los comprobantes de inscripción en el Registro Federal de Vehículos.

Fracc. VII Antes integraban expedientes de cambio de clase de inscripción en el

29 Diario Oficial de la Federación del 24 de Febrero de 1992.

Registro Federal de Vehículos de provisional a definitiva y los remitía a la Dirección General de Aduanas para su resolución.

Fracc. VIII Proporcionaba anteriormente información de datos que constaban en el Registro Federal de Vehículos.

Fracc. X Perdió la función de ordenar y practicar visitas domiciliarias de inspección y de verificación de la mercancía de comercio exterior en transporte.

Fracc. XIII Anteriormente, las aduanas tenían como competencia el requerir a los contribuyentes, a los responsables solidarios y demás obligados, los hechos u omisiones que entrañaran incumplimiento de las disposiciones fiscales que se conocieran con motivo del ejercicio de sus facultades de comprobación.

Fracc. XIV Perdió con esta reforma, la competencia para tramitar y resolver el procedimiento administrativo de investigación y audiencia en materia aduanera y de investigación en materia del Registro Federal de Vehículos.

Fracc. XV En el pasado, las aduanas recibían de los contribuyentes, de los responsables solidarios y de los demás obligados, las inconformidades que formularan y las pruebas que ofrecieran, en relación con los hechos asentados en el acta final de visita domiciliaria que se levantara; y las tomaba en cuenta al determinar los créditos fiscales.

Fracc. XVI Antes, las aduanas determinaban los impuestos al comercio exterior, derechos por servicios aduaneros, aprovechamientos en materia de importación o exportación, derechos por servicios del Registro Federal de Vehículos, etc...

Fracc. XVII Determinaban también las otras contribuciones que se causaran por la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de mercancías y medios de transporte.

Fracc. XX Tenían facultad para aceptar las garantías que se otorgaban respecto de contribuciones, accesorios, aprovechamientos; así como resolver las solicitudes de dispensa de la obligación de garantizar el interés fiscal de la federación cuando el crédito se encontrara controvertido, esto, previo acuerdo de la Procuraduría Fiscal de la Federación o de las Subprocuradurías Fiscales Regionales de su circunscripción territorial que corresponda.

Fracc. XXI Antes tramitaba y resolvía los recursos administrativos en los asuntos de su competencia. También llevaban a cabo el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos los créditos fiscales en la materia de su competencia (fracc. XXIII). Así como notificar, las resoluciones que determinaban créditos fiscales en las materias de su competencia.

Para finalizar debo comentar que cada aduana estaba a cargo de un administrador, del que dependían, un subjefe, el jefe de las unidades de operación aduanera, jefe de procedimientos administrativos de investigación y audiencia, jefe de informática contabilidad y glosa, los jefes y subjefes de las secciones aduaneras y oficinas aduaneras de recaudación, el comandante del resguardo de la aduana y el personal de vistas, inspección y vigilancia que sea necesario.

Ahora las aduanas únicamente se integran con un administrador, un subadministrador general, los subadministradores A B y C, el jefe de la policía fiscal federal y el personal necesario.

CAPITULO VII. CONCLUSIONES.

1. Se requiere modernizar el sistema aduanero mexicano para acoplarlo a la reforma fiscal promovida para integrar al país en el comercio internacional. En esta época el comercio exterior es uno de los instrumentos mas dinámicos e importantes para promover e impulsar el crecimiento de la economía; es por esta razón que la modernización de las aduanas se ha convertido en un propósito generalizado de los países para facilitar las operaciones de intercambio comercial.

Al aparecer las aduanas en la época de la colonia, su función era percibir los impuestos al comercio exterior y otros derechos que causaban las mercancías provenientes de España; en el siglo XIX e inicios del s. XX, su función aparte de la recaudación fue la de protección; ahora se debe buscar que el sistema aduanero de las épocas de política proteccionista, abra un nuevo horizonte para la comunidad empresarial y en general para todos los usuarios del esquema de aduanas que ha venido implementándose en el país en los últimos tres años.

2. La aduana es una institución de derecho público que debe tener como función principal la percepción de los impuestos de importación y de exportación. El mejor indicador del buen funcionamiento de una aduana es el aumento en su recaudación. Las aduanas deben poco a poco ir dejando a un lado las funciones que no corresponden a su función clásica, puesto que otras funciones la distraen de su responsabilidad principal. La aduana debe ser antes que nada, como lo señala su etimología (*divanum*), la casa donde se recogen los derechos -impuestos de comercio exterior.

3. El Presidente es quien está facultado para establecer aduanas y designar su ubicación. Dentro del poder ejecutivo es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la facultada para dirigir los servicios aduanales.

La aduana constituye también un importante atributo de la Soberanía de la Nación, en tanto que es un instrumento de la Administración Pública Federal que vigila que las decisiones y autodeterminación de un pueblo en materia de comercio exterior se realice como lo previene la ley. **La aduana como instrumento de la Administración Pública Federal ayuda a la regulación de la economía nacional de acuerdo con la política económica que se aplique, sea esta librecambista o proteccionista;** es por todo esto que el ejecutivo es quien podrá suspender los servicios de las oficinas aduaneras por el tiempo que juzgue conveniente cuando así lo exija el interés de la Nación.

4. Se debe acabar con las ineficiencias y burocratismo en las aduanas, para que estas cumplan mejor con sus funciones, y además, porque si no se logra, se perderá la posibilidad de crecimiento. **Si no se propone un programa de mejoramiento de la administración de la aduana a corto plazo, México perderá negocios, empleos y posibilidades de crecimiento.** Uno de los retos que enfrentará la aduana es que en el futuro tendremos una mucho mayor participación en el comercio exterior por medio de las importaciones y exportaciones en relación a lo que producimos los mexicanos, por lo que ésta participación incrementada en el comercio internacional presionará fuertemente la capacidad de las aduanas. Los procesos productivos alcanzarán en las empresas la minimización de las existencias ociosas, por lo que el despacho aduanero deberá ser mucho mas expedito (se logrará si se alcanza la desaparición total del reconocimiento aduanero); el comercio exterior funciona con un lento ritmo producido por todas las

trabas aduaneras existentes, produciéndose situaciones tales como la del tráfico aéreo que consume regularmente pocas horas y a veces minutos, transportar y entregar la mercadería a las aduanas, en tanto que para el retiro de éstas, la demora debe contarse por días o por semanas.

5. Se debe acabar con la corrupción en las aduanas. Es positivo para el sector empresarial el que las autoridades promuevan la agilidad en las gestiones aduaneras y que sancionen a los elementos que pretenden todavía anteponer sus intereses personales a los de todos los mexicanos. **Debe formarse un sistema moderno, computarizado y libre de corruptelas que afectan al fisco mexicano; esto podrá lograrse si se instala en todas las aduanas una red de computadoras mediante la cual las agencias aduanales envíen su información sobre el manejo de sus pedimentos para que de acuerdo a ello hagan sus pagos correspondientes.** Todo parece indicar que al incluirse la cibernética en la legislación aduanera, se terminará con la corrupción.

6. Se debe modernizar la vigilancia aduanera. Debe capacitárseles debidamente a los policías fiscales para que practiquen las verificaciones de mercancías de comercio exterior así como los demás actos de vigilancia para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones legales en materia de manejo, transporte y tenencia legal de dichas mercancías, sin errores que puedan causar actos de molestia a los particulares. Por medio de disposiciones generales debe impedirse que los policías fiscales se arraiguen en algún lugar, para evitar que estos construyan redes de corrupción como ocurrió en el pasado. La capacitación técnica realmente debe prepararlos para que prevengan el contrabando.

7. **Debe promoverse la declaración correcta y verídica en la autodeterminación y autoliquidación de los impuestos al comercio exterior.** Es una medida interesante la que respecta a que el propio interesado formule su declaración y determine por sí mismo

los créditos fiscales que le corresponda pagar; esto, sin menoscabo de la facultad de la autoridad aduanera para comprobar la exactitud de los datos proporcionados. El ocultamiento de información sobre embarques, trámites o pago de impuestos, son ahora castigados como faltas graves por la autoridad y con justa razón porque cada uno de los importadores o exportadores deberán cumplir con los requisitos y dar la información correcta, toda vez que es otra de las obligaciones que establecen las disposiciones aduaneras. Una de las reformas a la ley aduanera en este 1992 lo es la que preceptúa que una vez accionado el semáforo fiscal, no podrán modificarse los datos sobre: las unidades de medida, número de piezas, volumen, descripción, naturaleza ni números de serie de las mercancías declarados en los pedimentos aduanales; con ello se debe pretender que los interesados revisen cuidadosa y detalladamente los pedimentos aduaneros antes de que sea accionado dicho semáforo, sin embargo parece ser que lo que se pretende es impedir que el contribuyente corrija voluntaria y espontáneamente sus pedimentos; puesto que si la rectificación origina saldo a favor, los contribuyentes podrán presentar una sola declaración complementaria y por el contrario, si el cambio origina contribuciones a pagar, se presentaran las que sean necesarias.

La reducción de los aranceles ayuda a esto puesto que de esta manera el comerciante preferirá hacer bien las cosas antes de exponerse al encarcelamiento. La historia ha demostrado que mientras mas elevados sean los aranceles, mayor contrabando hay. **Los impuestos fiscales ya deben determinarse con el fin de recaudación y ya no con el fin de evitar el comercio exterior o la introducción de ciertas mercancías extranjeras al país, ya que esto implicaría un proteccionismo que dañaría a la producción nacional en esta época en que se busca competir con la producción internacional.**

8. Debe abrogarse el párrafo cuarto del artículo treinta de la ley aduanera que señala para los casos de declaración incorrecta de mercancías de difícil clasificación

arancelaria un recargo, puesto que los recargos se señalan en el código fiscal de la federación y no en la ley aduanera.

9. Propongo que se instaure en las aduanas donde exista un mayor tránsito de pasajeros internacionales, un sistema de computo que contenga los datos de la tarifa general de importación y los demás necesarios para realizar la clasificación arancelaria y la determinación de los impuestos al comercio exterior, para que en los casos en que el pasajero exceda con las mercancías que introduce al país la franquicia de 300 dólares y no rebase el máximo dispuesto de cuatro mil dólares, pueda liquidar en el momento los impuestos correspondientes y retirar así inmediatamente las mercancías. Actualmente el pasajero sufre molestias en esos casos puesto que ante la imposibilidad de determinar en ese momento los impuestos se le da al particular -para poder retirar la mercancía- la opción de pagar los impuestos en base a la cantidad máxima permitida por la ley para esos casos; o bien, dejar la mercancía para que sea clasificada y el pedimento sea elaborado por medio de agente aduanal, lo cual implica días o semanas para poder disponer de la mercancía.

10. El sistema de selección aleatoria ha logrado que los reconocimientos que se realizan se practiquen con suficiente tiempo y de una manera minuciosa. Este sistema aleatorio ha agilizado el tránsito de mercancías (en promedio se puede decir que uno de cada 10 transportes es revisado, por lo que al ser revisado uno en el tiempo en el que se revisaban 10, la revisión se realiza de una manera cuidadosa). **El reconocimiento debe tender a desaparecer.** Anteriormente se practicaba el reconocimiento en todas las mercancías y se pagaban posteriormente los impuestos; ahora se pagan los impuestos y después en algunos casos se realiza el reconocimiento. La tendencia es la desaparición completa del reconocimiento y la aparición de la facultad de la autoridad aduanera para una posterior verificación de la documentación. Sin embargo mientras esto ocurre, en

los casos en que aún se practique el reconocimiento, la ley aduanera debiera disponer expresamente que el reconocimiento constituye una resolución favorable al importador y que si la autoridad realiza un segundo o posteriores reconocimientos aduaneros modificando los resultados del primero, quede en la obligación de iniciar un juicio de anulación ante el Tribunal Fiscal de la Federación, previamente a la formulación de una nueva liquidación de impuestos al comercio exterior. Con la reciente adición al artículo 29 de la ley aduanera se menciona que el reconocimiento aduanero no limitará las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras respecto de las mercancías importadas o exportadas, no siendo aplicable en estos casos el artículo 36 del código fiscal de la federación que dispone que las resoluciones administrativas de carácter individual -como lo es el reconocimiento- favorables a un particular, solo podrán ser modificadas por el Tribunal Fiscal de la Federación mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales; esto significa que el contribuyente queda en un estado de inseguridad jurídica al no poder considerar como resolución favorable el visto bueno que la autoridad aduanera hubiere dado respecto del cumplimiento de las disposiciones aduaneras, en caso de que con posterioridad se formule alguna liquidación de diferencias de impuestos al comercio exterior.

11. Las mercancías pueden ingresar o salir de un territorio aduanero por cielo, mar o tierra; de ahí la existencia de aduanas en los accesos terrestres -fronteras-, aéreos -aeropuertos- y marítimos -puertos-; se justifica así pues la existencia de las aduanas fronterizas, aéreas y marítimas, atendiendo al concepto clásico de que las aduanas se establecen en los lugares de acceso permitidos por el poder público. Es por eso, que el medio de comunicación postal -correo- al ingresar o salir por cielo, mar o tierra, no justifica la existencia de aduanas postales. En México existió una aduana postal -recientemente desaparecida- la cual justificó su existencia como una aduana interior que se encontraba en la Ciudad de México. Las mercancías enviadas por correo deben despa-

chase por las aduanas mas cercanas al lugar de su arribo.

12. Los regímenes aduaneros, pretenden fomentar el comercio exterior; un caso claro lo es el de las importaciones temporales, caso en el que al permitir la introducción de materia prima o productos semielaborados, sin el pago de impuestos a la importación, el fabricante abarata sus costos con lo que encuentra aliciente para producir con fines de exportación. Otro ejemplo claro lo es el del depósito fiscal en el que al depositar la mercancía extranjera en un almacén fiscal, permite al productor nacional tener a la mano las existencias suficientes y no interrumpir su producción, teniéndolo como ventaja el pagar los impuestos de importación en forma gradual al ir retirando las mercancías de estos almacenes.

13. El Agente Aduanal es un importante factor de enlace entre el fisco y el particular por lo que son considerados como valiosos auxiliares del fisco. El Agente Aduanal realiza una función descentralizada por colaboración (función controlada de interés público) ya que al Estado se le presentó un problema para cuya resolución requirió de preparación técnica por lo que los particulares -agentes aduanales- participan en la función administrativa.

BIBLIOGRAFIA

- FERNANDEZ LALANNE PEDRO. Derecho Aduanero. Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina 1966.
- FERRO CARLOS A. Legislación Aduanera y Régimen Procesal. Buenos Aires, Argentina.
- MARTINEZ VERA ROGELIO. Historia y Legislación Aduanera de México.
- CARVAJAL CONTRERAS MAXIMO. Derecho Aduanero. México D.F. 1988.
- REVISTA DE INVESTIGACION FISCAL. Estímulos Fiscales al Comercio exterior de México. Agosto 1971.
- CERVANTES ALTAMIRANO EFREN. La legislación Aduanal y su campo de aplicación. Revista del Tribunal Fiscal del Edo.Mex. Septiembre-Diciembre 1980.
- CERVANTES ALTAMIRANO EFREN. Ley aduanera de 1982 y su reglamento. Mayo-Agosto 1983.
- GARCIA CAMBEROS GILBERTO. Política Administrativa en materia aduanal. Revista de Investigación Fiscal.
- OVILLA MANDUJANO MANUEL. Aduanas. Escuela Nacional de Capacitación Aduanera, 1976.
- YAÑEZ FRANCO CARLOS. Comentarios a la nueva legislación aduanera.
- WITKER JORGE. Aspectos Jurídicos del Comercio Exterior de México.
- GABINO FRAGA. Derecho Administrativo. México 1960.
- QUINTEROS DELGADO JUAN. Historia, Legislación y Jurisprudencia de Aduanas. Montevideo, Uruguay.
- REVISTA DE INVESTIGACION FISCAL. Política Administrativa en Materia Aduanal. Noviembre 1968.
- MERCADO MORALES MARIA. Comentarios Generales Sobre el Sistema Aduanal Mexicano.

LEGISLACION CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Fiscal de la Federación.

Ley Aduanera.

Reglamento de la Ley Aduanera.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Diarios Oficiales de la Federación.