

484  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PUBLICAS

“ DE LA VISITA DOMICILIARIA EN MATERIA  
ADUANERA Y SU CONCLUSION ”

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A :  
**PATRICIA LOPEZ LOPEZ**

ASESOR : LIC. MIGUEL ANGEL VAZQUEZ ROBLES

FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

1995



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL  
Y FINANZAS PUBLICAS

Cd. Universitaria D.F., 17 de noviembre de 1995

COORDINADOR GENERAL DE LA  
ADMINISTRACION ESCOLAR  
U.N.A.M.  
Presente.

Por este conducto me permito comunicar a usted, que la pasante PATRICIA LOPEZ LOPEZ, bajo la supervisión de este Seminario elaboró la tesis intitulada "DE LA VISITA DOMICILIARIA EN MATERIA ADUANERA Y SU CONCLUSION".

Con fundamento en los artículos 8o. fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al jurado respectivo.



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO  
DE  
DERECHO FISCAL

Atentamente.  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
La Directora del Seminario.

  
L.C. MA. DE LA LIZ NÚÑEZ CANACHO

**MIGUEL ANGEL VAZQUEZ ROBLES**  
ABOGADO

MÉXICO, D.F., A 16 DE NOVIEMBRE DE 1995.

LIC. MA. DE LA LUZ NUÑEZ CAMACHO  
DIRECTORA DEL SEMINARIO DE DERECHO  
FISCAL Y FINANZAS PUBLICAS  
FACULTAD DE DERECHO  
P R E S E N T E .

**ESTIMADA MAESTRA:**

POR MEDIO DE LA PRESENTE ME PERMITO COMUNICARLE QUE LA ALUMNA **PATRICIA LOPEZ LOPEZ**, HA TERMINADO DE ELABORAR SU TESIS PROFESIONAL SOBRE EL TEMA "**DE LA VISITA DOMICILIARIA EN MATERIA ADUANERA Y SU CONCLUSION**", BAJO MI DIRECCIÓN.

EN MI OPINIÓN DICHO TRABAJO CUMPLE CON LOS REQUISITOS QUE SEÑALA LA LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA PARA SER PRESENTADA EN EL EXAMEN PROFESIONAL CORRESPONDIENTE, DESDE LUEGO SI USTED NO TIENE INCONVENIENTE PARA ELLO.

COMO SIEMPRE AGRADEZCO LA CONFIANZA DEPOSITADA EN EL SUSCRITO AL PERMITIRME COLABORAR EN EL SEMINARIO QUE DIGNAMENTE PRESIDE, DIRIGIENDO TRABAJOS COMO EL QUE SE PRESENTA.

**ATENTAMENTE.**  
**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"**



**MIGUEL ANGEL VAZQUEZ ROBLES.**

**A MI MADRE:**

Con el amor más grande,  
con el que ahora puedo  
enorgullecerme de estar aquí,  
el cual ha inspirado todos los  
logros de mi vida y que es  
fuente inagotable para los  
futuros.

**A MI PADRE:**

Con el respeto, amor y  
admiración por ser  
quien ha inspirado y  
apoyado mis mas grandes  
anhelos. Por estar siempre  
conmigo y en mi.

**A EMMA TORRES TORIJA:**

Pilar fundamental en mi vida  
y de la que no tengo el privilegio  
de que este a mi lado, aunque su  
alma y espíritu vive en mi.

**A RAQUEL:**

Quien siempre ha estado  
a mi lado y por ser un  
apoyo fundamental en mi vida,  
simplmente por ser ella,  
mi hermana.

**A MIS TIAS:**

Quienes han sido  
figuras tan importantes  
y a quienes considero  
parte de mi.

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**A LA FACULTAD DE DERECHO**

**A MIS MAESTROS**

**A TODOS MIS AMIGOS**

**A DIOS**

**IV**

**AL LIC. MIGUEL ANGEL VAZQUEZ ROBLES  
CON TODO MI AGRADECIMIENTO, RESPETO  
Y ADMIRACION, POR QUE GRACIAS A SU  
GRAN AYUDA Y AMISTAD QUE TENGO EL  
HONOR QUE ME BRINDE PUDE LOGRAR  
ESTE TRABAJO.**

**A DON FERNANDO YLLANES RAMOS,  
CON TODO MI CARIÑO, RESPETO Y  
ADMIRACION, ASI COMO POR EL GRAN  
EJEMPLO QUE VEO EN EL.**

*Estudia como si fueras a vivir para siempre:  
y vive como si fueras a morir mañana.*

**INSULLIS**

## **INTRODUCCION**

Una vez que se han dejado atrás las políticas económicas de carácter nacionalista y proteccionista que predominaron en los años 50's a los 80's, y en los que nos encontrábamos al margen de la dependencia externa, y encontrándonos ahora ante los ideales expresados por Adam Smith desde el siglo XVIII en los que propugnaba "por el libre cambio, el que redituaba a todas las partes, puesto que los beneficios los recibía no sólo un país ya que no deben ser contemplados como perjuicio para los demás. En tanto que los países comercien, se benefician, pues el que recibe lo que necesita y el que vende se deshace de lo que poseía en exceso o que, por el momento no necesita utilizar", es que siendo México ahora parte del concierto de las naciones por virtud de los diferentes medios existentes en la actualidad como los Tratados Internacionales de los que México es parte y por virtud de los bloques económicos y no políticos que caracterizan a esta época es que el tráfico de mercancías en nuestro país ocupa cada vez un lugar preponderante, prevaleciendo cada día más a pesar de la situación económica imperante.

Es por ello, que en la actualidad dicho comercio internacional se practica en nuestro país como algo habitual y que por lo tanto exige trámites más ágiles que tengan como fin facilitar dicho comercio entre México y otros países, pero paralelamente a ello se han instrumentado diferentes procedimientos, tendientes a comprobar que la mercancía objeto de ese comercio en todo tiempo cumpla con los requisitos establecidos en los diferentes ordenamientos que se encargan de su regulación, entre los que encontramos al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, el cual se presenta cuando con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento, verificación de mercancía en transporte o por el ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades (que no es otra cosa, sino la práctica de la visita domiciliaria) embarguen mercancía de la que no se acredite su legal estancia en el país. Siendo precisamente éste último motivo de inicio de PAMA, es decir la visita domiciliaria en materia aduanera la razón del presente trabajo, en virtud de constituir no una visita propiamente sino una figura que en un primer momento apareciere como tal, para posteriormente transformarse en un PAMA y después adquirir la forma de una resolución administrativa la cual sufre esa transformación en el momento de su conclusión, de ahí el nombre del trabajo que nos ocupara en las siguientes líneas y que le da título es decir "De la Visita Domiciliaria en Materia Aduanera y su conclusión".

**A efecto de estar en posibilidad de entender ésta peculiar visita domiciliaria, hemos considerado pertinente, que toda vez de que se habla de ella en materia aduanera, es importante que en los primeros dos capítulos nos avoquemos al estudio de la materia aduanera (que reviste muchas particularidades) iniciando con su concepto, la Estructura del Sistema Aduanero Mexicano y de las autoridades competentes en esta materia, continuando en el segundo capítulo con el estudio de los regímenes aduaneros, que no son otra cosa sino los diferentes tratamientos a que pueden ser sometidas las mercancías con motivo de su ingreso al país. Posteriormente en el capítulo tercero se hablara del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera en el que se contiene un análisis que comprende el marco legal, su concepto, las autoridades competentes, requisitos, formalidades, notificaciones y las causas o motivos que le dan inicio, éste último de donde partimos al cuarto capítulo en donde se trata en particular uno de los motivos que es la visita domiciliaria en donde se resaltan los aspectos en los que no es acorde esta última con lo establecido para la visita domiciliaria (género) que se encuentra consagrada en el Código Fiscal de la Federación.**

**PATRICIA LOPEZ LOPEZ**

## **S U M A R I O**

### **CAPITULO PRIMERO. ELEMENTOS FUNDAMENTALES DEL DERECHO ADUANERO**

**I.-CONCEPTO DE DERECHO ADUANERO**

**II.-BASE CONSTITUCIONAL DEL DERECHO ADUANERO**

**III.-ESTRUCTURA DEL SISTEMA ADUANERO MEXICANO.**

**a)Atribuciones del Ejecutivo Federal.**

**b)Secretaría de Hacienda y Crédito Público.**

**c)Atribuciones y competencia aduanera de las  
Direcciones y Administraciones Generales.**

**d)Aduanas.**

## I.-CONCEPTO DE DERECHO ADUANERO

En la elaboración de cualquier trabajo de investigación, es indispensable recurrir a diversos autores que traten la materia a la que nos referimos, en este caso a la "aduanera", los cuales pueden ser tanto nacionales como extranjeros, llevándonos ello a tener una idea universal, sobre el tema que nos ocupará.

En tal sentido encontramos en la doctrina tanto nacional como extranjera, diversas concepciones que del Derecho Aduanero han establecido diversos autores, mismas que nos permitiremos citar, a efecto de que como ya expresamos anteriormente, podamos obtener de ellas una idea general sobre el Derecho Aduanero, pudiendo puntualizar los elementos y las características de dicha rama del Derecho, para poder después con tales elementos comunes a ellas, estar en posibilidad de dar un concepto propio.

El doctor Máximo Carvajal Contreras, en su libro **Derecho Aduanero**, lo concibe "como el conjunto de normas jurídicas que regulan, por medio de un ente administrativo, las actividades o funciones del Estado en relación con el comercio exterior de mercancías que entren o salgan en sus diferentes regímenes al o del territorio aduanero, así como de los medios y tráficos en que se conduzcan y las personas que intervienen en cualquier fase de la actividad o que violen las disposiciones jurídicas".(1)

Para el doctor Manuel Ovilla Mandujano el **Derecho Aduanero** "es un conjunto de normas coactivas que regulan o se refieren a una serie de actividades encuadradas dentro del comercio exterior, que consisten básicamente en las operaciones que se realizan por importación y exportación".(2)

**El autor Efraín Polo Bernal afirma que el Derecho**

---

(1) CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. **Derecho Aduanero**. Editorial Porrúa, S.A. Cuarta Edición. México 1993, pág.4.  
(2) OVILLA MANDUJANO, Manuel. **Derecho Aduanero**. Editado por la Escuela Nacional de Capacitación Aduanera. Segunda Edición. México 1976, pág.3.

**Aduanero "entraña un conjunto de normas jurídicas, instituciones y principios de Derecho Público que se aplican en el tráfico y desempeño de los bienes, mercancías o efectos que entran y salen de un país determinado, al gravamen, así como a su afectación económica y social".(3)**

**El maestro argentino Ricardo Xavier Basaldúa expresa que "El Derecho Aduanero queda delincado como un conjunto de normas atinentes a la importación y exportación de mercaderías, cuya aplicación se encuentra a la aduana, para lo cual se regula su estructura y sus funciones; se determinan los regímenes a las cuales debe someterse la mercadería que se importa o exporta y se establecen diversas normas referidas a los tributos aduanero, a los ilícitos aduaneros y a los procedimientos y recursos ante las aduanas".(4)**

**El autor Marlo Di Lorenzo establece que el Derecho**

---

(3) Autor citado por CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Ob.cit, pág.2.

(4) BASALDUA XAVIER, Ricardo. Introducción al Derecho Aduanero. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires, Argentina. 1988, pág 166.

Aduanero puede definirse "como el conjunto de normas que disciplinan y condicionan el movimiento de las cosas en el ámbito territorial y en el cruce de la línea aduanera delimitadora, incluido su depósito en el territorio del Estado, en relación a su procedencia (extranjera o nacional), a la destinación aduanera que el propietario declara dar a tales cosas, a las obligaciones, a las limitaciones y al control establecidos para la tutela de los diferentes intereses públicos"(5)

En Italia el autor Santos Dattola, afirma: se entiende por "Derecho Aduanero el conjunto de los institutos y de las normas jurídicas que, en relación con el intercambio comercial entre Estados, regulan el movimiento de las mercaderías a través de la línea aduanera, con el fin de percibir el tributo y proteger la economía nacional".(6)

**Habiendo citado los conceptos que del Derecho Aduanero**

---

(5) Autor citado por XAVIER BASALDUA, Ricardo. Derecho Aduanero. Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires, Argentina. 1992, pág.61.

(6) Autor citado por XAVIER BASALDUA, Ricardo. Ob. cit, pág.65.

han dado los diversos autores, tanto nacionales como extranjeros, me permitiré ahora como lo señalé al inicio del tema establecer los rasgos comunes que identifican a los conceptos anteriores, los cuales son los siguientes:

1.-En un principio todos los autores coinciden en que el Derecho Aduanero es un conjunto de normas jurídicas, aunque algunos autores agregan también un conjunto de instituciones y principios.

2.-Las cuales se aplican: a) al tráfico de bienes, mercancías o efectos; b) a las actividades de comercio exterior; c) a las importaciones o exportaciones y d) a las personas que intervienen en cualquier fase de dicho tráfico.

3.- Teniendo como fin: a) proteger la economía nacional; b) establecer tributos aduaneros; y c) tutelar los diferentes intereses públicos.

**4.- Y en las cuales se contemplan: a) diversos ilícitos aduaneros; y b) medios de defensa.**

**Tomando en cuenta los diversos elementos y características establecidos en los puntos anteriores, podemos conceptualizar al Derecho Aduanero como el conjunto de normas jurídicas, instituciones y principios, que se aplican a las actividades de comercio exterior referentes al tráfico de bienes y mercancías, así como a las personas que intervienen en él, las cuales tienen como fin proteger la economía nacional, a través de la imposición de diversos tributos aduaneros y la determinación de ilícitos así como el establecimiento de los medios de defensa correspondientes.**

## **II.-BASE CONSTITUCIONAL DEL DERECHO ADUANERO.**

**Es indispensable que previo a determinar los preceptos constitucionales en que reside el sustento del Derecho Aduanero,**

motivo de las siguientes líneas, expresemos la necesidad de que en la presente investigación quede establecida la importancia de tener como uno de nuestros temas a desarrollar el de la "base constitucional del Derecho Aduanero", ello en primer término porque al hablar de "base" entendemos aquéllo que sirve de origen, fundamento o apoyo principal en que estriba una cosa (en este caso el Derecho Aduanero) encontrando que dicho fundamento es la "Constitución". Entendida ésta como "El orden jurídico que constituye al Estado, determinando su estructura política, sus funciones, características, los poderes encargados de cumplirlas, los derechos y obligaciones de los ciudadanos y el sistema de garantías necesarias para el mantenimiento de la legalidad".(7) De la anterior definición entendemos que al ser la Ley Fundamental el orden jurídico que constituye al Estado se establece que la supremacía que tal tiene sobre las demás leyes es debido a que "la Constitución ocupa el vértice de la pirámide jurídica"(8), resultando así que ella responde no sólo a que ésta es la expresión de

---

(7) DE PINA Y VARA y Rafael. DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, S.A. Decimosexta Edición. México 1989, pág. 177.

(8) TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. Vigésimo octava Edición. México 1994, pág. 11.

la soberanía, sino también a que por serlo está por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, que como expresa el maestro don Felipe Tena Ramírez "es la ley que rige las leyes y que autoriza a las autoridades".(9)

De lo anterior podemos establecer ahora que la base del Derecho Aduanero, es en primera instancia la Constitución además de los Tratados Internacionales, pero como hemos visto con anterioridad es en ella, en la que se constituye el orden jurídico del Estado, en la que por un lado se determina su estructura política encontrando que existen preceptos constitucionales aplicables a nuestra materia en tal rubro; que son los artículos 117 fracción IV y el 118 fracción I, en los que se establecen determinadas restricciones a los Estados como son las relativas a que en ningún caso podrán ellos prohibir el tránsito de personas o cosas, ni tampoco gravar la entrada o salida de mercancías de su territorio.

En virtud de que en tal orden jurídico también

---

(9) Dicho autor establece además que al ocupar la Constitución tal vértice de la pirámide jurídica, el principio de legalidad fluye a los poderes públicos y se transmite a los agentes de la Autoridad, impregnándolo todo de seguridad jurídica, que no es otra cosa sino constitucionalidad. TENA RAMÍREZ, Felipe Ob. cit, pág.11.

se determina entre, otras las características y funciones de los poderes encargados de cumplirlas, es que en materia aduanera encontramos que ella es quien establece facultades tanto al Poder Legislativo en el art. 73 en sus fracciones VII, XXIX y XXX; como al Poder Ejecutivo en los artículos 89 fracción XIII y 131 último párrafo, determinándose en tales preceptos la competencia que cada uno tiene para establecer los impuestos al comercio exterior, para el establecimiento de aduanas y su ubicación, así como a quien compete la facultad de gravar, restringir o prohibir la importación, exportación o tránsito de mercancías.

En lo concerniente a la regulación que la Ley Fundamental establece como orden jurídico del Estado, no sólo de su estructura política, funciones y características ya comentadas, encontramos también los derechos y obligaciones de los mexicanos así como el sistema de garantías que le son otorgadas. Destacando que en ella se establecen preceptos aplicables a la materia

aduanera, en los artículos 31 fracción IV y 32 último párrafo, ya que en ellos se imponen obligaciones a los particulares, entre las que se encuentra, en el primero de los artículos citados la de "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes" y en el segundo se preceptúa como requisito esencial para ser agente aduanal en la República Mexicana la calidad de mexicano por nacimiento.

Habiendo sido expuesta en forma breve el sentido y objetivo del tema a tratar, a continuación desarrollaré los artículos constitucionales que sirven de apoyo y sustento al ya citado "Derecho Aduanero", permitiéndome para una mayor claridad del contenido de tales preceptos, encuadrarlos en tres grupos que son los siguientes: a) el relativo a las atribuciones del Congreso de la Unión; b) el que comprende las atribuciones del Ejecutivo Federal; y c) el referente a los derechos y obligaciones de los mexicanos.

a) Iniciando con nuestro primer grupo, es decir el relativo a las "atribuciones del Congreso de la Unión", encontramos que determinadas atribuciones le son otorgadas a éste en forma directa e indirecta.

Por lo que se refiere a las primeras es decir a las atribuciones que le son otorgadas en forma directa al Congreso de Unión, las mismas se encuentran preceptuadas en el artículo 73 en sus fracciones VII, XXIX y XXX, designándolas como directas en virtud de encontrarse reguladas en forma expresa en la Sección III de la Ley Fundamental bajo el nombre de "facultades del Congreso", entre las que se encuentran las relativas a: "imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto" (fracción VII del Art.73), la cual la entendemos referida a la función netamente legisladora del Congreso, en virtud de ser éste el órgano al que le compete la creación de leyes, tomando además en cuenta que la obligación tributaria impuesta a los mexicanos en el artículo 31 fracción IV es como el mismo establece "en los términos que

dispongan las leyes", y siendo sólo en ella la Ley, en la que se pueden establecer las contribuciones, que tratándose de las relativas al comercio exterior (fracción XXIX del artículo 73) confirma que también ésta facultad le es otorgada exclusivamente al Congreso.

La última fracción del Art. 73(fr. XXX) es en la que encontramos el fundamento por virtud del cual le es otorgada a ese órgano legislativo supremo la atribución de expedir todas aquellas leyes que como el mismo precepto establece "sean necesarias para que los Poderes de la Unión puedan hacer efectivas sus facultades", toda vez que es el Congreso y sólo él, el encargado de expedir las leyes reglamentarias de los preceptos constitucionales así como las demás leyes secundarias necesarias a fin de que con tales ordenamientos los Poderes de la Unión, como en el caso del Ejecutivo puedan hacer efectivas las facultades tales como la que en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le establece a la Secretaría de Hacienda y Crédito

**Público, vista ésta como auxiliar del Ejecutivo de la Unión, encontrando diversas disposiciones relativas al cobro de impuestos, a la dirección de servicios aduanales, la inspección y vigilancia del cumplimiento de las obligaciones por sólo citar algunas.**

**Por lo que respecta a las atribuciones que le son otorgadas en forma indirecta al Congreso de la Unión, las podemos entender como aquéllas que si bien no se encuentran contempladas específicamente dentro de las facultades concedidas a tal órgano Legislativo supremo, las encontramos dentro de las prohibiciones establecidas en la ley fundamental a los Estados de la Federación, y que constituyendo restricciones para ellos, resultan ser facultades concedidas a la Federación en forma exclusiva por otra disposición constitucional que interpretaremos más adelante.**

**Las restricciones impuestas a los Estados de la Federación**

por la Constitución, se encuentran contenidas en los artículos 117 fracciones IV, V, VI y VII y en el 118 fracción I.

Tomamos como punto de partida para entender las restricciones que en materia de comercio exterior le son impuestas a los Estados de la Federación en la Constitución, las razones de carácter histórico que autores connotados en esta materia, establecen que son de tomar en cuenta para explicar el sentido de tales disposiciones. Coincidiendo ellos en que tales razones obedecen "al problema de las alcabalas: la penuria en la que viviera el erario nacional y los Estados, desde el momento mismo de la independencia fue la causa de que se establecieran ciertos impuestos y gravámenes que llegaron a constituir lo que se denominó en términos generales, alcabalas"(10), las cuales fueron desapareciendo gradualmente hacia finales del siglo pasado durante el

---

(10) MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. Novena Edición. México 1990, pág. 456.

porfirismo)(11).

Por lo que teniendo como antecedente todos los problemas e inconvenientes surgidos durante la época en la que tuvieron vigencia tales "alcabalas", es que el espíritu del legislador se tradujera en imponer determinadas restricciones a las Entidades Federativas, que no son otra cosa sino "facultades prohibidas a los Estados". Las cuales podemos a su vez clasificar en: "absolutas y relativas".(12)

Las primeras llamadas "absolutas", son las que se encuentran contenidas en el Art. 117, identificándose como tales, toda vez que en forma expresa se consigna en la Constitución "que por ningún motivo podrán ser realizadas por los Estados", mientras que las segundas las "relativas" en un primer momento entrañan al igual que las primeras una prohibición, la cual desaparece en virtud de una autorización otorgada por el Congreso de la Unión

---

(11) Cuando el Lic. Yves Limantour logró disminuir notablemente la existencia de las alcabalas fue el producto en una buena parte, de la nivelación presupuestal, que se logró durante el régimen porfirista. Sin embargo, los transtornos económicos y políticos derivados de la Revolución de 1910, lo hicieron incrementarse. MORENO, Daniel Ob. Cit, págs. 456 y 457.

(12) Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Editada por Rectoría y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México 1985, pág. 286.

através de la cual los Estados sí podrán realizarlas, encontrándose contenidas éstas últimas en el artículo 118 fracción I.

**Aquellas que llamamos prohibiciones absolutas consisten en lo siguiente:**

1) Las consistentes en "gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesan su territorio" (art.117fr.IV). Prohibición ella que ratifica en sentido amplio el contenido de la garantía de tránsito establecida en el Art. 11 de la ley fundamental. Pero además en sentido estricto, toda vez que dicho precepto se refiere a la figura del "tránsito de mercancías" que en materia aduanera puede ser de dos formas: "un tránsito interno y uno internacional"(13). Entendiendo en tal sentido que dicho precepto constitucional del que nos ocupamos establece que en momento alguno, dicho tránsito interno es decir (el que se realiza de Estado a Estado) bajo

---

(13) CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Ob. cit, pág. 18.

ninguna circunstancia puede ser objeto de alguna restricción por parte de la Entidad Federativa en la que se presente dicho tránsito de personas o de cosas.

2) La siguiente restricción consistente en "prohibir a los Estados el gravar, directa ni indirectamente la entrada a su territorio ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera"(prohibición expresa contenida en el art. 111 fracción V), la cual se avoca a proteger no lo relativo a la imposición de gravámenes al tránsito de mercancías (contemplado en la fracción anterior) sino que además en momento alguno los Estados podrán establecer mecanismos que constituyan "obstáculos o restricciones" para el ingreso de mercancías a su territorio.

3) La prohibición contenida en la fracción VI consistente en "gravar la circulación y el consumo de efectos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera

inspección o registro de bultos, o exija documentación que ampare la mercancía", obedece a que si como se ha establecido en las anteriores fracciones se les prohíbe a los Estados "gravar la circulación de mercancía y el consumo por aduanas locales". Además prohíbe el hecho de que "las autoridades locales exijan documentos, realicen inspecciones o registren bultos", lo anterior en virtud de que tales facultades únicamente le son otorgadas a las "autoridades federales" y que sólo ellas son las encargadas de realizar directamente dichos actos.

4La restricción contemplada en la fracción VII del art. 117, se refiere a que en momento alguno los Estados podrán permitir la expedición o establecimiento de impuestos relativos al comercio exterior de mercancías que importen diferencias de impuestos o requisitos diferenciales en razón a la procedencia de la mercancía sea nacional o extranjera en productos similares cuyo único rasgo diferencial sea la procedencia.

Continuamos ahora con las llamadas "prohibiciones relativas", las cuales se encuentran contenidas en el art. 118 fracción I, recordando como ya lo establecimos con antelación que las denominamos así, porque si bien en un principio entrañan una prohibición al expresar el art. 118 que en su encabezado reza "tampoco pueden", (prohibición expresa) ésta desaparece una vez que se obtenga el "consentimiento del Congreso de la Unión" para "establecer derechos de tonelaje, de puertos, e imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones" (fr. I). Entendiendo así que tal disposición constitucional que ahora examinamos contiene el supuesto de que para el caso de que se tenga autorización del órgano Legislativo supremo, los Estados sí podrán establecer derechos de tonelaje, de puertos así como contribuciones o derechos al comercio exterior (importaciones ó exportaciones), que como ya vimos con anterioridad ésta última la entendemos reservada a dicho Congreso en el art. 73 fracción XXIX, encontrando ahora en esta disposición una salvedad a tal regla general.

b)Toca ahora referirnos al segundo grupo de preceptos en los que se encuentran comprendidas las atribuciones del Ejecutivo federal en materia aduanera y que son el artículo 89 en su fracción XIII y 113 segundo párrafo constitucionales, mismos de los que me ocuparé a continuación.

El primero de los artículos que en orden numérico será tratado es decir el art. 89 constitucional se encarga de establecer en forma general todas y cada una de las facultades de que se encuentra investido el titular del Ejecutivo (el Presidente), encontrándose entre ellas la relativa a "...habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación"(fr. XIII). Señalando como lo hace el doctor Máximo Carvajal Contreras "que en este precepto se contiene una limitación histórica, siendo necesario modernizarla para incluir otro tipo de aduanas existentes en la actualidad como son las aéreas, postales, interiores o de despacho".(14)

---

(14)Ob. cit, pág. 23.

**El segundo de los artículos al que ahora toca referirnos, es el artículo 131 constitucional, en el cual se establece en un principio una facultad privativa de la Federación, de la que en párrafos anteriores nos habíamos reservado el hablar de tal cuando nos referimos a las facultades indirectas que le son otorgadas a ella, y mismas que constituyendo restricciones para los Estados, le son otorgadas en forma exclusiva a la Federación, que son las que establece el primer párrafo de este artículo al preceptuar "como facultad privativa de dicha Federación, el gravar la mercancía que se importe o exporte o que pasa de tránsito por el territorio nacional", así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117".**

Siendo que en el segundo párrafo del artículo 131 se consagran en forma específica las facultades que siendo exclusivas del Congreso de la Unión, le son otorgadas extraordinariamente al titular del Ejecutivo entre las que se encuentra:

1) La relativa a aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso; y

2) 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 la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país.

De lo anterior el propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

Cabe destacar que este segundo párrafo del artículo 131 constitucional, en el que se consagran facultades extraordinarias al titular del Ejecutivo, es uno de los casos excepcionales que se contempla dentro de la Constitución Federal al principio de la "División de Poderes" consagrado en el artículo 49 de la Carta Magna. En efecto, el artículo 131 del que me ocuparé, autoriza al Congreso de la Unión para conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo a efecto de legislar en materia de comercio exterior. Siendo esta facultad la que permite al Presidente de la República modificar una ley que como vimos en anteriores páginas le compete al Congreso la expedición de leyes reglamentarias de los preceptos constitucionales en los cuales se impongan impuestos de exportación e importación, ya sea que en ellos se aumente o disminuya por sólo mencionar alguna de las facultades que le son concedidas.

El segundo caso en el que se le conceden facultades

extraordinarias al titular del Ejecutivo, lo encontramos en el artículo 29 constitucional, el cual consagra el denominado "Régimen de suspensión de garantías", del cual es pertinente hablar, en virtud de ser éste, otro caso en el que el Ejecutivo podrá tener facultades extraordinarias que únicamente le son otorgadas al Congreso de la Unión y que excepcionalmente tendrá el Presidente de la República, del cual nos ocuparemos a continuación por considerarlo de importancia. Dicho artículo lo podemos analizar de la siguiente manera:

Es indispensable especificar que dicho precepto establece como condición para que tal "Suspensión de Garantías" opere dentro del régimen de legalidad establecido por la Carta Magna como requisitos indispensables, que tal sea originada por casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto. De lo anterior resulta que

únicamente en esos tres casos es que podrá tener cabida tal "suspensión".

Aunado a lo anterior cabe destacar que en el mismo precepto se establece también en forma exclusiva los órganos que intervienen en tal suspensión, los cuales son; en primer término a) El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y sólo él. Cabe mencionar en este punto que claro es dicho artículo al establecer que únicamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y no el Poder Ejecutivo, resultando así que los Secretarios de Estado en tal caso sólo podrán ejecutar los acuerdos que en tal sentido dicte el Presidente, ratificando lo anterior, el hecho de que si bien el régimen presidencial en que nos encontramos sí tienen fuerza los Secretarios de Estado, ellos carecen de funciones autónomas.

b)De acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Procurador General de la República; y c)Con aprobación del

Congreso de la Unión, en caso de que tal se encuentre reunido, ya que a falta de tal condición será con aprobación de la Comisión Permanente.

Una vez establecidos los casos en que únicamente puede presentarse y los poderes encargados de intervenir en dicha "suspensión" es momento de indicar las características imprescindibles que deben de revestir a tal acto.

En primer término podemos indicar que la suspensión de garantías deberá estar circunscrita a un determinado lugar, es decir a una entidad federativa, grupo de ambas ó en todo el país.

Así mismo podrán suspenderse determinadas garantías, justificando la suspensión de tales en razón de que sean ellas las que tengan que sufrir tal suspensión, en virtud de constituir éstas el obstáculo para superar el estado de emergencia que se haya presentado.

Deberá establecerse también el tiempo en el cual se suspenderán, el cual desde luego, justificará su terminación una vez que tal supuesto que le dió origen haya concluído.

Ya para terminar el tema del que nos hemos ocupado anteriormente, tocaremos lo relativo a los derechos y obligaciones de los mexicanos.

c) En esta última clasificación en la que hemos agrupado lo referente a los derechos y obligaciones de los mexicanos, vemos que en materia aduanera el fundamento constitucional lo encontramos preceptuado en nuestra ley fundamental en los artículos 31 fracción IV y el 32.

Estableciéndose en el primero de ellos, es decir en el artículo 31 fracción IV "la obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, Estados o Municipios en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

**La disposición citada anteriormente contempla los cuatro principios esenciales en los que se sustentan las contribuciones: el de "legalidad", el de la "equidad", el de la "proporcionalidad" y el del "destino".(15)**

**El principio de "legalidad" consiste en que las contribuciones deben ser establecidas por una ley, en la que además deberán establecerse sus características, forma, contenido y alcance de la obligación tributaria impuesta en la Ley que le da nacimiento a dicha contribución.**

**El de "equidad" es un principio que se entiende debe corresponder al ideal de justicia "dar trato igual a los iguales y desigual a los desiguales".(16)**

**El tercero de los principios que se refiere a la "proporcionalidad" se entiende en razón de que si bien todos los mexicanos deben pagar impuestos, éstos lo deberán**

---

(15) ROCHA-DIAZ, Salvador. Estudio de la Fracción IV del Artículo 31 Constitucional y su Interpretación Jurisprudencial. México. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 3a época, año III, Julio 1990, págs. 33-85.

(16) Apuntes de la cátedra de Derecho Fiscal. Lic. Miguel Angel Vázquez Robles.

hacer de acuerdo a la capacidad económica de cada contribuyente, lográndose lo anterior a través de tarifas progresivas y a la proporción que debe de existir entre la cuantía y el valor gravado.

El último de los principios, el de "destino", significa que la contribución sea destinada para que el Estado pueda cumplir con su cometido a que esta obligado.

Los principios anteriormente citados, son como hemos visto los que sustentan a las contribuciones y mismos que según ha determinado nuestro más alto tribunal la Suprema Corte de Justicia y la doctrina son indispensables que todas las contribuciones los cumplan.

Encontrando que en el caso de los ingresos aduaneros los mismos cumplen con dichos principios.

El último de los artículos del que me ocuparé a continuación establece

como condición indispensable "la calidad de mexicano por nacimiento necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto, y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo, así como todas las funciones de agente aduanal en la República" (art. 32 parte final del segundo párrafo). Destacando en este rubro la preocupación del constituyente al requerir la nacionalidad mexicana por nacimiento en vista de la importancia que reviste en la industria nacional y por consiguiente para el crecimiento económico de la Nación, la función que le compete realizar en el desempeño de su encargo al agente aduanal.

### III.-ESTRUCTURA DEL SISTEMA ADUANERO MEXICANO

Es momento ahora de referirnos a la distribución y organización de las autoridades administrativas que integran y se entrelazan entre sí, teniendo cada una de ellas, funciones específicas en materia aduanera,

conformando de esa manera lo que se ha llamado "Estructura del Sistema Aduanero Mexicano".

La regulación legal de dicho Sistema Aduanero Mexicano establece una estructura institucional que parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siendo dicha dependencia de la administración pública federal y en particular su titular de ella la máxima autoridad en materia aduanera, con la salvedad de las atribuciones que como ya hemos visto le competen al titular del Poder Ejecutivo (el Presidente) las que se encuentran establecidas en nuestro máximo ordenamiento la Constitución y por lo tanto destaca la supremacía de él en virtud de estar consagradas en la Carta Magna, además de las que se encuentran contenidas en el art. 115 de la Ley Aduanera, que son de las que me ocuparé a continuación.

**a) Atribuciones del Ejecutivo Federal.**

Las atribuciones que le son conferidas al titular del

**Ejecutivo Federal (El Presidente) se encuentran contenidas en el Art. 115 de la Ley Aduanera en vigor, entre las que se encuentra:**

**1) Establecer o suprimir aduanas fronterizas, interiores y marítimas, designar su ubicación y funciones;**

**2) Suspender los servicios de las oficinas aduaneras por el tiempo que juzgue conveniente, cuando así lo exija el interés de la Nación;**

**3) Autorizar que el despacho de mercancías por las aduanas fronterizas nacionales, puedan hacerse conjuntamente con las oficinas aduaneras de países vecinos; y**

**4) Establecer o suprimir zonas libres y desarrollos portuarios y señalar sus límites.**

**Cabe hacer referencia en esta última atribución otorgada al Ejecutivo, al señalar lo que debemos entender por desarrollos portuarios y zonas libres.**

**Los desarrollos portuarios "son puertos al mar, creados una vez más por el Ejecutivo Federal mediante decreto, con la finalidad de promover las actividades económicas relativas al comercio exterior de mercancías. Siendo dichos puertos dotados de determinada infraestructura necesaria para desarrollar su actividad".(17)**

**Las zonas libres son aquéllas que comprenden determinado territorio que por razones geográficas o socioeconómicas, en donde las mercancías procedentes del extranjero podrán ser introducidas, sin que ello implique que se paguen impuestos a la importación, siempre y cuando tales productos no sean similares a los nacionales.**

---

(17) CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Ob. cit, pág. 166.

**b)Secretaria de Hacienda y Crédito Público.**

**La competencia y atribuciones que le son otorgadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en una primera instancia le son conferidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en virtud de los artículos 1o y 2o, al establecer en dichos preceptos lo siguiente:**

**1) La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado (SHCP entre otras), los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República son quienes integran la Administración Pública Centralizada.**

**2)El ejercicio de las funciones y el despacho de los negocios de orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo**

de la Unión es realizado por conducto de: las Secretarías de Estado (SHCP entre otras) y los Departamentos Administrativos.

Además de lo anterior cabe señalar que es el art. 31 de la Ley en comento el que se encarga de establecer la competencia y atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que como ya vimos anteriormente es parte integrante de la Administración Pública Centralizada. Siendo que en dicho precepto encontramos también establecida en forma específica las atribuciones de tal, en materia aduanera en su fracción XII, que es la de "dirigir los servicios aduanales, de inspección y la policía fiscal de la Federación".

Desprendiéndose de los preceptos anteriormente señalados que de la estructura administrativa del Poder Ejecutivo Federal, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que tiene como encomienda a su cargo la función aduanera.

La Ley de la materia, es decir la Ley Aduanera, se encarga de establecer en el capítulo único del título sexto "las atribuciones del Ejecutivo Federal y de las autoridades fiscales". De las primeras, es decir de las atribuciones correspondientes al Ejecutivo Federal nos ocupamos de ellas en el inciso anterior del presente capítulo y las cuales como ya fue visto se encuentran contenidas en el artículo 115 del ordenamiento en comento, por lo que ahora toca referirnos a los artículos 116 y 116A, toda vez que es en ellos, en los que se encuentran contenidas las atribuciones que le son conferidas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las cuales le son otorgadas en forma taxativa, lo anterior sin perjuicio del reconocimiento que en forma expresa la ley realiza de las demás atribuciones que le sean otorgadas por virtud de otros cuerpos legislativos como el Código Fiscal de la Federación, por sólo citar alguno.

Por lo que hace a las facultades contenidas en el artículo 116

de la Ley Aduanera, tales las podemos agrupar de la siguiente manera:

a) Las referentes a determinar la organización estructural, operaciones y funciones de las aduanas, así como el de los recintos fiscales.

Destaca de entre ellas, las que se refieren a señalar a circunscripción territorial que comprenderán las aduanas, los lugares en donde se encuentren las oficinas administrativas de la aduana así como sus instalaciones complementarias y la coordinación con otras dependencias y demás organismos que lleven sus funciones en aeropuerto, puertos marítimos y cruces fronterizos autorizados para el tráfico internacional. Fijar lineamientos para las operaciones de carga descarga, manejo de mercancías de comercio exterior.

b) Las de verificación, comprobación, vigilancia y aseguramiento del cumplimiento de las disposiciones referentes a la importación y exportación, y como consecuencia del ejercicio de dichas facultades también las de requerir y recabar documentos e informes sobre las mercancías de importación y exportación.

Dentro de dichas facultades encontramos las de comprobar que las importaciones y exportaciones de mercancías se realicen conforme a la ley; la de cerciorarse que en los despachos los agentes y apoderados aduanales cumplan lo establecido en la ley; la de practicar el reconocimiento aduanero de mercancías de importación y exportación, así como conocer de hechos derivados del segundo reconocimiento (reconocimientos ambos que son algunos de las causas o motivos de inicio del PAMA); verificar durante el transporte, la legal importación o

tenencia de mercancías de procedencia extranjera (el cual también es causa o motivo de inicio de PAMA); como consecuencia de las facultades a que anteriormente hemos hecho referencia es que también tiene facultades para requerir de los contribuyentes y demás obligados, los documentos e informes sobre las mercancías de importación y exportación así como recabar de funcionarios públicos, fedatarios y demás autoridades los datos y documentos que posean con motivo de las funciones o actividades relacionadas con la importación, exportación o uso de mercancías.

c) Las que se refieren a la afectación de mercancías, tales como la retención, secuestro, persecución y práctica de embargo precautorio.

Destaca de las facultades anteriormente señaladas que dicha afectación de mercancías en el caso específico del embargo precautorio es el acto fundamental del

**inicio del PAMA (motivo de análisis en los siguientes capítulos en virtud de ser una parte importante del tema de nuestro trabajo).**

**d)Las de determinación y establecimiento de precios y demás características de las mercancías de importación y exportación, así como condiciones y requisitos y el establecimiento de sellos y marbetes para las mercancías y sus envases.**

**e)Las de determinación de impuestos al comercio exterior, exigir su pago y en su caso aplicar el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos dichos impuestos, derechos y cuotas compensatorias.**

**f)Las de expedición de reglas de carácter general para**

la aplicación de las de disposiciones en materia aduanera de los tratados y acuerdos internacionales de los que México sea parte, así como las que sean conferidas por virtud de aquéllos.

g) y las demás que sean necesarias para hacer efectivas las facultades a que con anterioridad nos hemos referido.

Cabe destacar el hecho de que si bien como lo señalamos anteriormente las facultades a que nos hemos referido se encuentran contenidas en el art. 116 de la Ley Aduanera en treinta fracciones, para una mayor sistematización de nuestro estudio es que las hemos agrupado, destacando entre ellas aquéllas que constituyen causas o motivos de inicio del PAMA, así como las que se refieren al embargo precautorio (acto fundamental para el inicio del PAMA).

En lo que se refiere a las facultades contenidas en el artículo 116 -A, dichas

facultades son relativas a la competencia de ella (SHCP) para que asesorada de un consejo integrado por diversas instituciones filantrópicas, además de representantes de las cámaras y asociaciones de comerciantes y productores, con los cuales de manera conjunta determinará el destino que les sea dado a las mercancías que pasen a ser propiedad del fisco, siendo que para que establezca dicho destino, deberá además de observar determinadas requisitos.

Dicha mercancías las podrá destinar al propio uso de la dicha Secretaría o de alguno otra dependencia del gobierno federal, aunque también podrá donarla a instituciones no lucrativas, lo anterior sin que sea necesaria ya la aprobación a que hicimos referencia en el párrafo inmediato anterior.

**c)Atribuciones y competencia aduanera de las  
Direcciones y Administraciones Generales.**

**Antes de referirnos a las atribuciones y competencia**

que en materia aduanera tienen las diferentes Direcciones y Administraciones Generales, quienes son parte integrante de la estructura que da vida a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es preciso señalar a este respecto que ellas se encuentran orgánicamente adscritas a la Subsecretaría de Ingresos como se verá en un cuadro que más adelante esquematiza dicha organización. Destacando a este respecto que dicha Subsecretaría, la que constituye parte integrante de la Secretaría de Hacienda cuenta con determinadas facultades, las cuales se encuentran contenidas en el artículo 7 del Reglamento Interior de la Secretaría, siendo tales facultades las que en términos generales podemos señalar que se refieren a funciones de carácter administrativo como son: la de programar, organizar, dirigir y evaluar las actividades de las unidades administrativas a ella adscritas, en los términos que determine el secretario; formular el anteproyecto de presupuesto, hacer estudios sobre organización, proponer medidas, adscribir al personal, cambiarlo de adscripción así como cesar al personal de confianza cuando proceda,

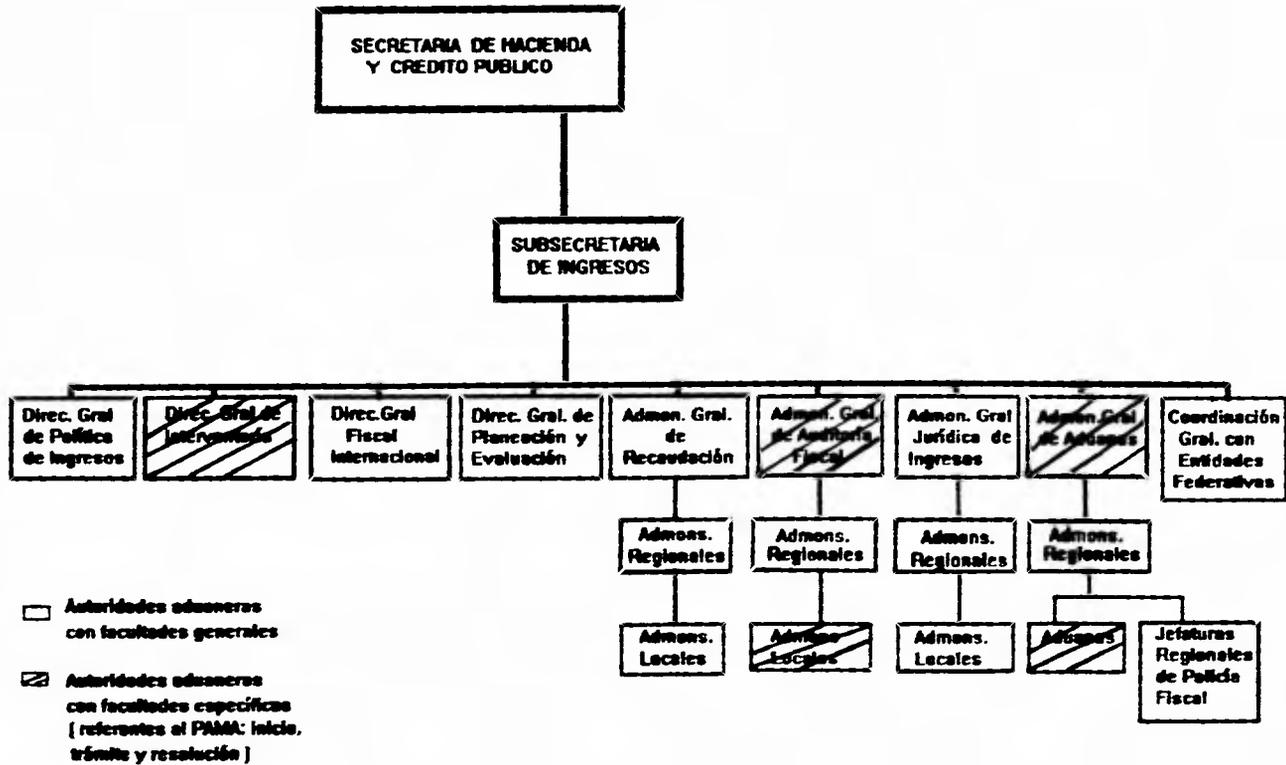
lo anterior referente a las unidades administrativas adscritas a dicha Subsecretaría.

Además de las anteriores que como señalamos son de carácter administrativo, destacan las siguientes: recibir en acuerdo con a los titulares de las unidades administrativas adscritas a ella y resolver los asuntos que sean competencia de las mismas, así como conceder audiencia al público. Someter al secretario los anteproyectos de iniciativas de leyes o decretos; y de igual manera los anteproyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes en los asuntos de la competencia de las unidades administrativas a su responsabilidad. Coordinarse entre sí y con el Oficial Mayor, el Procurador Fiscal de la Federación, para el mejor desempeño de sus facultades. Someter al Secretario los anteproyectos de tratados y convenios internacionales en las materias de su competencia y celebrar los acuerdos que no requieran firma del secretario. Proporcionar información y la

cooperación técnica que les sean solicitadas por otras dependencias del Ejecutivo Federal, de acuerdo a políticas establecidas a este respecto. Además de las facultades que sean señaladas por otras disposiciones.

Habiendo sido señaladas las facultades que la Subsecretaría de Ingresos tiene, es necesario ahora avocar nuestra atención a las "unidades administrativas" a que en tantas ocasiones nos hemos referido al hablar las facultades de aquélla, dichas unidades son un total de nueve, de las cuales cuatro son Direcciones Generales, cuatro más son Administraciones Generales (dependiendo de ellas administraciones a nivel regional y de ellas a su vez las locales) y una Coordinación General con Entidades Federativas.

A continuación tendremos un cuadro en el que se esquematiza lo que anteriormente hemos explicado, es decir la conformación de la estructura de dicha Subsecretaría de Ingresos la cual como ya se ha dicho es a su vez parte integrante de la Secretaría de Hacienda.



Una vez que ya ha quedado establecido quienes son las unidades administrativas que dependen de la Subsecretaría de Ingresos, es importante ahora señalar que ellas son las autoridades aduaneras en términos del artículo 3o de la Ley Aduanera en virtud de que el Reglamento Interior les señala a cada una competencia en esta materia, destacando además el hecho de que si bien todas y cada una de las que ahí se encuentran tienen en términos generales competencia y atribuciones en materia aduanera, existen algunas que tienen competencia específica para iniciar, tramitar y resolver el PAMA (cuestión esta última de gran relevancia para nuestro tema).

Al mencionar que todas las unidades administrativas adscritas a la Subsecretaría de Ingresos tienen en términos generales atribuciones y competencia en materia aduanera, lo expresamos así para diferenciar de las facultades específicas que revisten mayor interés para el presente trabajo dejando así de manifiesto que las que centrarán nuestra atención serán éstas últimas, claro está sin dejar

al olvido las anteriores (que hemos llamado generales), las cuales las podremos apreciar a continuación, advirtiendo que las hemos agrupado en dos, uno correspondiente a las Direcciones y otro a las Administraciones, resaltando además el hecho de que todas las que aparecerán son atribuciones y competencia de dichas Direcciones y Administraciones en términos generales, y que las que aparezcan subrayadas les llamaremos específicas, por ser éstas últimas las que se refieren al inicio, trámite y/o resolución del PAMA.

**1) Atribuciones y competencia en materia aduanera de las Direcciones Generales, las cuales son las siguientes:**

**DIREC. GRAL. DE  
POLITICA DE INGRESOS**

-La de proponer la política en materia aduanera, además de analizar y en dado caso coordinar las para que dicha política sea acorde con la de comercio exterior.

-Participa con otras autoridades en realizar el estudio y formulación de los proyectos de aranceles, medidas de regulación y restricción, así como cuotas compensatorias a la importación.

-Participa en el diseño de formas oficiales entre los que se encuentran los pedimentos.

**DIREC. GRAL. DE  
PLANIFICACION Y EVALUACION**

-La de proponer los criterios para la formulación de planes y programas en materia aduanera.

DIREC. GRAL.  
DE INTERVENTORIA

-Ordenar y practicar auditorías, inspecciones, vigilancia y verificaciones con la finalidad de comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes en materia de impuestos; así como de la verificación de mercancía de comercio exterior en transporte, inclusive lo relativo a vehículos de procedencia extranjera en tránsito y la verificación de aeronaves y embarcaciones.  
-Requerir de los contribuyentes y demás obligados documentación a fin de revisar y comprobar el cumplimiento de disposiciones legales.  
-Ordenar y practicar la retención, persecución, secuestro o embargo precautorio de mercancía de comercio exterior o de sus medios de transporte, cuando no se acredite su legal estancia en el país, notificando al interesado el plazo que tiene para acreditar la legal estancia en el país, señalando la Administración Fiscal Local ante quien se deberá acreditar dicha legal estancia.

DIREC. GRAL.  
FISCAL INTERNACIONAL

-Formular para aprobación superior la política para la negociación con otros países de convenciones o tratados en materia aduanera.

## 2) Atribuciones y competencia en materia aduanera de las Administraciones

**Generales, mismas que son las siguientes:**

ADMON. GRAL.  
DE RECAUDACION

-Diseñar y aprobar las formas oficiales, encontrando entre ellas a los pedimentos.

ADMON. GRAL.  
DE AUDITORIA FISCAL

-Establecer la política y los programas que deben seguir por la Admon. Especial y las Locales de auditoría así como proponerlos a otras autoridades lo referente a visitas domiciliarias de inspecciones, de vigilancia, reconocimiento aduanero y de comprobación de cumplimiento de obligaciones fiscales y en materia aduanera; del embargo precautorio de mercancías de las que no se

acredite la legal estancia en el país; de procedimientos aduaneros y determinación de impuesto general de importación y exportación.

-Participa también del diseño de formas oficiales (pedimentos).

-Ordena y practica visitas domiciliarias de inspecciones, vigilancia, verificación y reconocimiento aduanero, la verificación de mercancía de comercio exterior en transporte; la retención, persecución, embargo o el secuestro de mercancía de comercio exterior o sus medios de transporte.

-Tramita y resuelve los procedimientos aduaneros que derivan del ejercicio de las facultades de comprobación de cumplimiento de obligaciones fiscales.

-Normar y planear en coordinación con la Admon Gral. de Aduanas lo relativo a la operación de Salas de servicios aduanales la entrada y salida de mercancía del territorio nacional y el despacho aduanero.

**ADMON. GRAL.  
JURIDICA DE INGRESOS**

-Establece la política y programas a seguir por las Admon Especial y las Locales Jurídicas y proponerlas a otras autoridades en lo relativo a regímenes temporales de importación y exportación; de criterios arancelarios; asistencia legal de los procedimientos administrativos que se lleven a cabo en las unidades; adscritas a la Subsecretaría de Ingresos.

-Participa en el diseño de formas oficiales (pedimentos).

-Resuelve consultas que formulen los interesados en materia aduanera.

-Autoriza en forma previa, el empleo de tuberías, ductos, cables u otros medios susceptibles de conducir mercancías de importación o de exportación; los de importación o exportación para transformación, reparación o depósito en industria, etc.

-Resuelve los recursos administrativos de su competencia.

-Presta servicios de asistencia a los contribuyentes para el cumplimiento de obligaciones de carácter aduanero.

**ADMON. GRAL.  
DE ADUANAS**

-Propone para aprobación superior, los programas de actividades para aplicar la legislación que regula el despacho aduanero, incluyendo lo relativo a a inspección y vigilancia y supervisión así como lo relativo a programas en materia de agentes y

- apoderados aduanales.
- Propone los sistemas, métodos y procedimientos a los que deben sujetarse las aduanas en las materias señaladas en el párrafo anterior.
- Participa en el estudio y elaboración de políticas y programas relativos a desarrollos portuarios, zonas libres, franjas fronterizas, fomento a la industria de exportación, regímenes temporales de importación y exportación.
- Propone el establecimiento o supresión de aduanas, secciones aduaneras y Oficinas aduaneras de recaudación.
- Emite acuerdos de expedición de agente aduanal y el cumplimiento de sus obligaciones.
- Ordena y practica la verificación de mercancía en transporte, la vigilancia y custodia de recintos fiscales y de los bienes y valores depositados en ellos.
- Ordena y realiza la inspección y vigilancia permanente en el manejo, transporte y tenencia de las mercancías en los lugares y zonas señaladas para ello.
- Ordenar y practicar la retención, persecución, embargo o secuestro de las mercancías de comercio exterior incluidos los medios de transporte cuando legalmente proceda.
- Determinar los impuestos al comercio exterior
- Revisar pedimentos y demás documentos presentados por los contribuyentes para importar o exportar mercancías, y determinar contribuciones y multas de las que se hubiera tenido conocimiento con motivo de práctica de revisiones.

**Cabe señalar que como hemos visto de entre las Direcciones y Administraciones Generales de que hemos hablado, resaltan de entre ellas las que teniendo facultades generales en materia aduanera, tienen también específicas, que son las que se refieren al inicio, trámite y en algunos casos resolución del PAMA, como lo son la Dirección General de Interventoría, la que tiene facultades para iniciarlo; la Administración General de Auditoría Fiscal la que tiene facultades para iniciarlo, tramitarlo y resolverlo; y la Administración General de Aduanas para iniciarlo.**

**Pero no podemos olvidar que como vimos en el cuadro que en anteriores páginas observamos, de cada una de las Administraciones Generales dependerán las Regionales y a su vez de éstas las Locales a excepción de la Administración Regional de Aduanas de la que dependerán las Aduanas y la Jefatura Regional de Policía Fiscal.**

**En lo que se refiere a las Administraciones Regionales, éstas tienen facultades de carácter administrativo y otras tales como proponer el programa operativo, al anteproyecto de presupuesto de las Administraciones Locales, así como presentar los informes de los avances del programa y ejecución del presupuesto al Administrador General del que dependan. Destaca el hecho de que en tratándose de la Administración Regional de Aduanas, ella tendrá las facultades anteriormente señaladas referidas a las aduanas que se encuentren dentro de su circunscripción territorial y la Jefatura Regional de Policía que corresponda.**

**Por lo que respecta a las Administraciones Locales éstas tendrán**

la circunscripción territorial, sede y nombre que al efecto señale mediante acuerdo el Secretario. Las Administraciones Generales que cuentan con Administraciones a nivel Local son la Administración General de Recaudación, Jurídica de Ingresos y la de Auditoría Fiscal Federal, ésta última que reviste gran importancia en virtud de ser quien tiene facultades de las que llamamos específicas, teniendo la Local que de ella depende facultades referentes al inicio, trámite y resolución del PAMA.

Cabe destacar que en el párrafo anterior excluimos a la Administración General de Aduanas al hablar de las Administraciones Locales, en virtud de que a nivel de éstas, en el caso de la General de Aduanas dependen las Aduanas y la Jefatura de Policía Fiscal.

Siendo las Aduanas uno de los principales órganos de

la administración pública encargada de la aplicación de la legislación aduanera, es que ellas serán el motivo que ocupará nuestra atención en el siguiente inciso.

**d) Aduanas**

Si bien en este último inciso del presente capítulo nos referiremos a las Aduanas en cuanto a su estructura, facultades y competencia lo haremos no sin antes detenernos antes para indicar que es lo que debemos entender por "aduanas".

En tal tesitura es que sin recurrir a diversas definiciones o conceptos que de ello se han hecho, es que ahora únicamente señalaremos lo que el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas entiende por Aduanas "los servicios administrativos especialmente encargados de la aplicación de la legislación

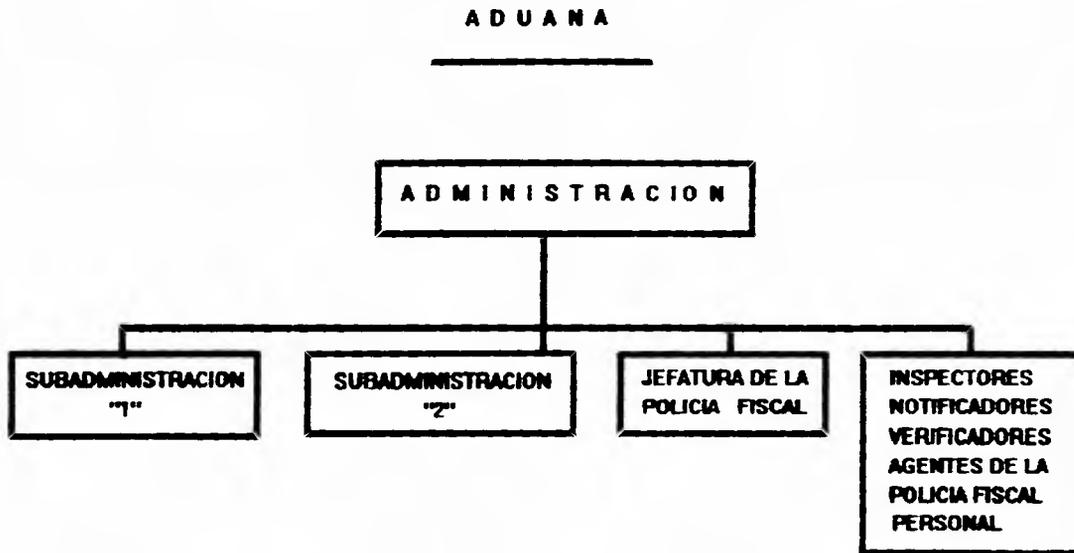
relativa a la importación y a la exportación de las mercaderías y a la percepción de los ingresos públicos provenientes de los derechos e impuestos que se aplican a las mercaderías".(18)

Como expresamos con anterioridad, es momento ahora de referirnos a la estructura, facultades y competencia de de las aduanas, de las que a continuación nos ocuparemos.

Por lo que se refiere a la estructura de las aduanas, cabe señalar que las mismas están a cargo de un Administrador dependiendo del mismo los Subadministradores "1" y "2"; el Jefe de la Policía Fiscal Federal de la Aduana y demás personal entre los que se encuentran inspectores, verificadores, notificadores, agentes de la policía fiscal y aquél que sea necesario para cubrir las necesidades que requiera el servicio.

---

(18) CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Ob. cit, pág. 5.



Las aduanas con que actualmente se cuenta en el territorio nacional son cuarenta y seis, mismas que se encuentran ubicadas en el lugar que al efecto se señala enseguida del nombre de cada una, las cuales ejercerán sus facultades dentro de la circunscripción territorial que a cada una corresponda.

En cuanto a las facultades de las aduanas, éstas ejercerán las que le son conferidas por virtud del artículo 114 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las que hemos clasificado para de la siguiente manera:

1.-Las que se refieren a la aplicación tanto de programas, autorizaciones y en términos generales de la legislación en materia aduanera, así como vigilar el cumplimiento de las obligaciones respectivas y en caso de incumplimiento la imposición de sanciones correspondientes.

**Entre ellas encontramos:**

**-Las que se refieren a la aplicación de programas de actividades 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 él o de dicha entrada o salida de mercancía, la vigilancia del cumplimiento de obligaciones, inclusive las establecidas en las disposiciones sobre recaudación, cobro coactivo, imposición de sanciones, así como contabilidad de ingresos y movimiento de fondos.**

**-Exigir y vigilar el cumplimiento de las disposiciones que rigen al comercio exterior.**

**-Aplicar las autorizaciones previas, franquicias, exenciones, estímulos fiscales y subsidios que sean otorgados por la autoridades competentes en materia aduanera, así como constatar los requisitos y límites de las exenciones de impuestos al comercio exterior a favor de pasajeros y de menajes.**

**-Ordenar y practicar la verificación de mercancía en transporte.**

**-Controla y supervisa las importaciones o internaciones temporales de vehículos y verifica sus salidas y retornos.**

**-Acepta, previa calificación, las garantías que se otorguen respecto de impuestos al comercio exterior, derechos por servicios aduaneros, accesorios y aprovechamientos en materia de importación y exportación, debiendo remitirla a la Administración Local de recaudación en cuya circunscripción territorial se encuentre la Aduana.**

**-Realiza la inspección y vigilancia permanente en el manejo, transporte o tenencia de las mercancías de comercio exterior, en los lugares y zonas señaladas para ello.**

**-Aplica la legislación aduanera y las convenciones internacionales para la devolución de vehículos y aeronaves materia de robo o disposición ilícita.**

**-Ordena y practica inspecciones, vigilancias, así como los demás actos que establezcan las disposiciones fiscales para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de impuestos al comercio exterior y de reglas de origen contenidas en los tratados internacionales; ordenar y practicar la verificación de aeronaves y embarcaciones para comprobar su legal estancia en el país; imponer multas por el incumplimiento o el cumplimiento extemporáneo a los requerimientos que formule en los términos anteriormente citados.**

**-Aplica en las materias de su competencia, las reglas generales y los criterios establecidos por la Administración General Jurídica de Ingresos respecto**

de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos y sus accesorios de carácter federal.

-Se encarga de 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, así como certificar la declaración para el movimiento de cuentas aduaneras.

-Revisa los pedimentos y demás documentos presentados por los contribuyentes para importar o exportar mercancías, y determinar las contribuciones y multas que tengan conocimiento con motivo de la revisión practicada.

-Sanciona las infracciones a las disposiciones legales de su competencia de que conozca al ejercer las facultades a que hemos hecho referencia.

-Entrega 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 además sea garantizado suficientemente el interés fiscal.

**2.-Las funciones administrativas y de organización de la propia aduana.**

-Encontrando entre ellas las de habilitar horas de entrada, salida, maniobras y almacenaje de mercancías de comercio exterior y medios de transporte; así como autorizar la distribución de las participaciones, conforme a lo dispuesto por la Ley.

-Informar a la unidad administrativa de la secretaría que corresponda, de los hechos que tenga conocimiento que puedan constituir delitos fiscales o delitos de los servidores públicos de la Secretaría en el desempeño de sus funciones.

**-Coordinar con otras unidades administrativas regionales de la Secretaría, y demás autoridades para el mejor desempeño de sus funciones.**

**-Dirigir y operar la sala de servicios aduanales de pasajeros del país en vuelos internacionales, respecto a la entrada o salida del territorio nacional de mercancías y medios de transporte; el despacho aduanero y demás actos o hechos que deriven de éste.**

**-Programar y ejecutar los programas de desarrollo y capacitación del personal que tenga adscrito.**

**-Señalar la ubicación que las oficinas administrativas y sus instalaciones complementarias, las zonas restringidas y las de circulación de vehículos tendrán dentro de los recintos fiscales. Además de autorizar a aquellas personas que pueden permanecer en dichos recintos.**

**-Autoriza el programa de mejoramiento a las instalaciones de las aduanas.**

**-Lleva el registro del despacho de mercancías de la Industria a que se refiere el artículo 72 de la Ley Aduanera.**

**3.-Las facultades para iniciar, tramitar y resolver el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.**

**-Ordena y practica la retención, persecución, embargo o secuestro de las mercancías de comercio exterior, incluidos los vehículos, o de sus medios de transporte; notificar el embargo precautorio de aquellas mercancías respecto de las cuales no se acredite su legal internación al país; así como remitir de inmediato las actas a la Administración Local de Auditoría Fiscal dentro de cuya circunscripción territorial se encuentra el lugar de los hechos. Sustanciar y resolver el procedimiento relacionado con la determinación provisional a que se refiere la Ley Aduanera, llevarla a cabo, así como notificarla.**

## **S U M A R I O**

### **CAPITULO SEGUNDO.DE LOS REGIMENES ADUANEROS**

#### **I.-REGIMENES ADUANEROS**

#### **II.-REGIMENES ADUANEROS EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA**

- a)Definitivos**
- b)Temporales**

#### **III.-REGLAS GENERALES PARA LOS REGIMENES ADUANEROS**

#### **IV.-CONCEPTOS GENERALES APLICABLES EN MATERIA ADUANERA**

- a)Concepto de Mercancía en Materia Aduanera**
- b)Concepto de Tráfico en Materia Aduanera**
- c)Sistema Aleatorio**
- d)Reconocimiento Aduanero**
- e)Segundo Reconocimiento**
- f)Afectación de Mercancías**

- 1)Derecho de Retención**
- 2)Derecho de Persecución**
- 3)Derecho de Secuestro**
- 4)Derecho de Embargo**

## **I.- REGIMENES ADUANEROS**

En lo referente a los llamados "regímenes aduaneros", cabe destacar que ellos revisten gran importancia, en virtud de constituir una serie de alternativas respecto de los diversos tratamientos aplicados a las mercancías que son sometidas al control de la aduana, mismos que son establecidos así para facilitar y responder a los también diversos tipos de intercambio, movilidad de mercancías y procesos de transformación, los que de una u otra manera constituyen y participan así en el desarrollo económico.

Habiéndonos referido a la importancia y trascendencia de los regímenes aduaneros, nos permitiremos a continuación citar algunos de los conceptos que de ellos se han dado.

Para el autor Miguel Angel Velázquez Elizarraras el

régimen aduanero es "el conjunto de actos de la administración y del particular interesado que se encuentran sometidos a las normas legales y reglamentarias, respecto del destino de las mercancías de importación y de exportación que el propio particular ha seleccionado de los sistemas reconocidos por la Ley Aduanera, a efecto de cumplir con las obligaciones propias del régimen para su "desaduanamiento" o liberación de las mercancías".(19)

Para el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas el régimen aduanero es "la destinación que pueden recibir según las leyes y reglamentos aduaneros, las mercancías sujetas al control de la aduana". (20)

Los anteriores conceptos nos dan una idea amplia y clara de lo que debemos entender por "régimen aduanero", siendo que las normas legales en que tales se

---

(19) VBLÁZQUEZ ELIZARRARAS, Miguel Angel. *Ley Aduanera Comentada*. Editorial Themis. México 1991, pág. 199.

(20) Citado por CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Ob. cit, pág. 369.

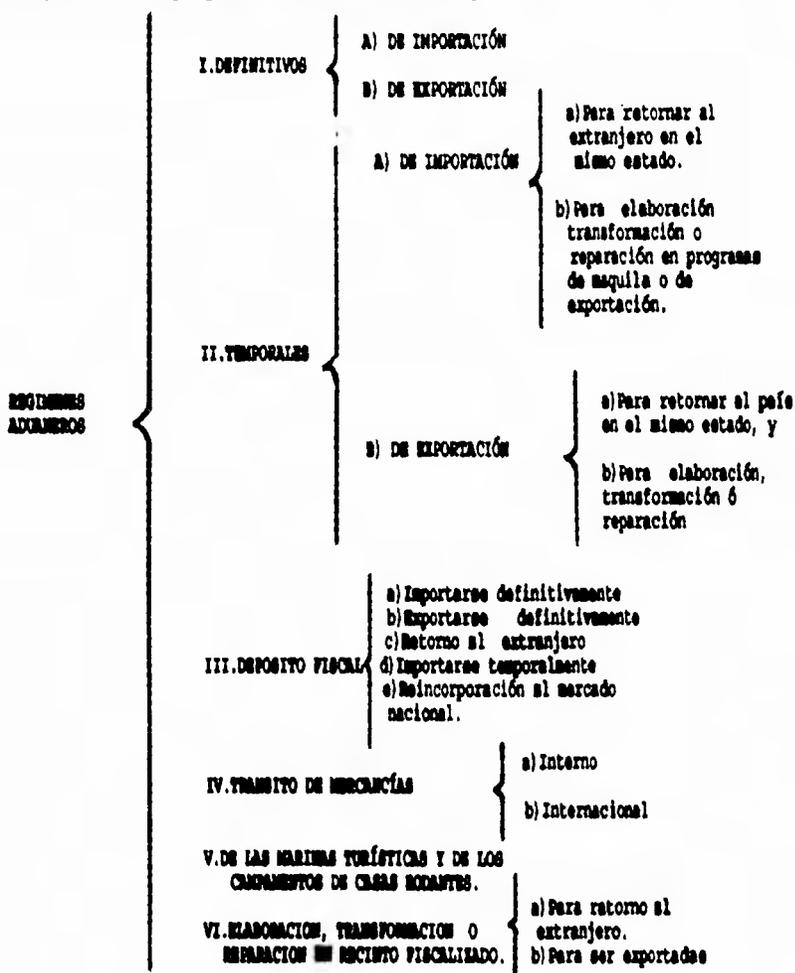
preveen, se encuentran agrupados en dos grandes rubros que se denominan temporales y definitivos, agregando a éstos dos, otros a los que por sus características los designaremos como "especiales", en virtud de que tales revisten características que los hacen particulares y en algunos casos novedosos, como en el caso del *régimen de elaboración, transformación reparación en recintos fiscales*.

## II.- REGIMENES ADUANEROS EN LA LEGISLACION MEXICANA

Como ya acotamos con anterioridad, los regímenes aduaneros se refieren a las destinaciones que reciben las mercancías que son sujetas al control de una aduana, los cuales se encuentran contemplados en las leyes y reglamentos aduaneros, que para el caso específico de nuestra legislación, éstos se encuentran establecidos en la Ley Aduanera vigente.

Dicha Ley Aduanera, los clasifica en dos grandes rubros denominados temporales y definitivos, encontrándose junto a ellos otros a los que por sus

características particulares les hemos llamado "especiales". Dichos Regímenes se encuentran establecidos en el Título Cuarto, Capítulo I artículo 63 de la Ley Aduanera, y del que a continuación veremos un cuadro que esquematiza tal precepto a fin de proporcionar una mayor comprensión.



Como ya señalamos con antelación, los dos grandes rubros que nuestra legislación establece de los regímenes aduaneros son los definitivos y los temporales.

**a)Definitivos**

Los denominados regímenes aduaneros definitivos consagrados en el artículo 63 de la Ley Aduanera en vigor pueden ser de importación y exportación.

Los definitivos de importación (importación definitiva) como lo establece el artículo 70 de la Ley en comento, consisten en la entrada de mercancías de procedencia extranjera para permanecer en el territorio nacional por tiempo ilimitado.

Cabe destacar que una vez que haya sido realizada la importación definitiva de las mercancías, podrá autorizarse su retorno al extranjero, sin el pago de los impuestos a la exportación, dentro del plazo máximo de tres meses contados

a partir de que las mercancías hubieren sido retiradas del depósito ante la aduana, siempre que se den los siguientes supuestos:

-Que se tenga realizada la importación definitiva;

-Que las mercancías hayan sido retiradas del depósito ante la aduana o que haya procedido su "desaduanamiento";

-Que el interesado compruebe ante la autoridad aduanera que las mercancías importadas son defectuosas, o de especificaciones distintas a las convenidas;

-Que el retorno a que nos hemos referido implique que las mercancías sean sustituidas por otras de la misma clase, subsanándose así los defectos;

-Que las mercancías sustitutas lleguen al país en un plazo de seis meses, que se contarán desde el retorno de las sustituidas, siendo así que sólo se pagarán diferencias cuando causen mayores impuestos que las mercancías sustituidas;

-Y sólo en casos excepcionales se podrá autorizar el retorno de las mercancías importadas, siempre que sean similares a los señalados anteriormente o a los relativos a la prórroga de los plazos indicados, por lo que deberán existir causas que lo justifiquen.

En el caso particular de la importación definitiva, es de resaltar el objeto de la obligación, el cual consiste "en la introducción de mercancías, así como la determinación y cumplimiento de las obligaciones cuantitativas y cualitativas".(22)

Lo anterior trae a nuestra memoria el concepto que de la importación dan los autores del Libro *Aspectos Jurídicos del Comercio Exterior*, al decir "La importación es una operación por la que un producto de procedencia extranjera se dedica al consumo interior de un territorio aduanero, previo pago de los derechos de aduana y de su importe en divisas extranjeras o en divisas nacionales transferibles".(23)

---

(22)CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Ob. cit, pág.378.

(23)WITKER, Jorge y PERRENTIETO Leonel. Aspectos Jurídicos del Comercio Exterior. Editorial Nueva Imagen coedición con la Universidad Nacional Autónoma de México. Segunda Edición. México 1980, pág.147.

Los definitivos de exportación (exportación definitiva) como lo preceptúa el artículo 73 de la Ley aduanera, consisten en la salida de mercancías del territorio nacional para permanecer en el extranjero por tiempo ilimitado.

Al igual que en la importación, en la exportación definitiva se autoriza el retorno de la mercancía sin el pago de los impuestos a la importación, siempre y cuando la mercancía objeto de la exportación no haya sufrido modificaciones en el extranjero ni hubiese transcurrido más de un año desde su salida del territorio nacional.

Para el caso de que las mercancías fueran rechazadas por autoridad del país de destino o por comprador extranjero en consideración a que resultaron defectuosas o de especificaciones diferentes a las que se hayan convenido, serán devueltos los impuestos a la exportación que se hubieren pagado.

En cualquiera de los casos citados, previo a la autorización de la entrega de las mercancías que se retornen se deberá reintegrar de los beneficios fiscales que les hubieran sido otorgadas por virtud de la exportación.

Es importante señalar que los regímenes definitivos, tanto el de importación como el de exportación tienen como reglas comunes a ellos las siguientes:

-Sujetarse al pago de los impuestos a la importación o exportación según sea el caso.

-Dar cumplimiento a las obligaciones en materia de restricciones o regulaciones no arancelarias.

-Así como el cumplimiento a las formalidades para su despacho.

#### **b) Temporales**

Si bien como lo apunta el doctor Enrique Valenzuela "hay excepciones; importaciones y exportaciones hay que no son definitivas, permanentes, sino que

sólo temporales (importación y exportación temporal)".(24) Es que ahora es el momento de referirnos a los regímenes aduaneros temporales.

En el cuadro que en anteriores páginas vimos, establecimos que de acuerdo a lo que consagra nuestra Ley Aduanera vigente, los regímenes temporales pueden ser de importación o de exportación.

El régimen temporal de importación es la entrada al país de mercancías para permanecer en él por tiempo limitado (plazos previamente establecidos en la Ley) las cuales están destinadas a una finalidad específica, siempre y cuando se retornen al extranjero en el mismo estado, salvo algunos casos.

En esta clase de importaciones temporales de mercancías no se pagarán los impuestos al comercio exterior, el impuesto al valor agregado ni las cuotas compensatorias. Pero las mercancías deberán cumplir con las

---

(24) VALENZUELA I, Enrique. Principios de Derecho Aduanero. Editado por ESAPAC. S.E. Chile 1955, pág. 41.

restricciones o regulaciones no arancelarias y las formalidades para el despacho de las mercancías destinadas a tal régimen.

Los temporales de importación se subdividen a su vez en: 1) Para retornar al extranjero en el mismo estado, y 2) Para la elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación.

1) La importación temporal para retornar al extranjero en el mismo estado. Consiste en la entrada al país de mercancías para que éstas permanezcan por tiempo limitado, las cuales una vez que se realice la finalidad para la que fuera otorgado su ingreso, regresen al extranjero sin que hubieren sufrido ninguna modificación, lo anterior en los plazos establecidos en la Ley, los cuales son de un mes, seis meses, de un año y hasta veinte años, éste último establecido para los contenedores, aviones o helicópteros utilizados en líneas aéreas de concesión, embarcaciones y carros de ferrocarril.

2) La importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación. Es la introducción al país por parte de empresas maquiladoras autorizadas por la SHCP así como por empresas con programas de exportación autorizadas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la Secretaría de Hacienda, de mercancías destinadas a un proceso de elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación, para ser aquéllas retornadas al extranjero con posterioridad.

Cabe resaltar el hecho de que este tipo de importaciones, sólo podrán ser realizadas por maquiladoras o por empresas con programas de exportación autorizadas conjuntamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial conocidas como empresas PITEX, el cual encuentra su marco jurídico en el Decreto que establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación, publicado en

# ESTA TESTS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

DE LOS REGIMENES ADUANEROS

---

el Diario Oficial de la Federación el 3 de Mayo de 1990 recientemente reformado el 11 de mayo de 1995, el cual consiste en la autorización a personas físicas o morales establecidas en el país productoras de bienes no petroleros que exportan directa o indirectamente un mínimo del 10% de sus ventas totales, otorgándose en este programa a sus titulares la posibilidad de importar bajo régimen temporal, sin cubrir impuestos de importación ni el IVA, materias primas; envases y empaques; combustibles y refacciones así como maquinaria y equipo a ser utilizados en la elaboración de productos de exportación. Dichas empresas deberán presentar en los meses de julio del año de calendario de que se trate; y en enero del siguiente año por el semestre inmediato anterior, una declaración por conducto de su agente o apoderado aduanal en la que se proporcione información sobre las mercancías que retornen, la proporción que representan de las importadas temporalmente, así como las mermas y desperdicios que no se retornen y también de aquéllas que se destinen al mercado nacional.

Los contribuyentes a que no hemos referido podrán convertir

la importación temporal en definitiva, siempre y cuando se paguen las contribuciones actualizadas en los términos establecidos por el art. 17-A del Código Fiscal de la Federación. Lo anterior se realizará a partir del mes en que se hayan importado las mercancías en forma temporal y hasta que las mismas se paguen, así como las cuotas compensatorias a que en dado caso haya lugar.

Es importante señalar que la autorización para acogerse al régimen de importación o de exportación temporales de mercancías para su transformación, elaboración o reparación tendrá una vigencia de seis meses, los cuales se contarán a partir de la fecha en que surta efectos la notificación, la cual podrá prorrogarse hasta por tres meses siempre y cuando sea ello solicitado con antelación al vencimiento y que la autoridad considere que hubiera circunstancias que le den justificación.

Los regímenes temporales de exportación consisten en la salida de

mercancía del territorio nacional para permanecer en el extranjero por tiempo limitado (es decir períodos establecido en la Ley) teniendo tal salida una finalidad específica. Lo anterior en los plazos establecidos en la Ley, los cuales son los siguientes: de tres meses, seis meses, un año, dos años o por un período que será determinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante las reglas de carácter general que al efecto se establezcan.

Así como en la importación temporal, en el caso de la exportación temporal de mercancías no se pagarán impuestos al comercio exterior, pero se tendrá que cumplir con las obligaciones en materia de restricciones o regulaciones no arancelarias así como con las formalidades para el despacho de las mercancías que se destinen a tal régimen.

Para este régimen, no será necesaria la presentación del pedimento, siempre

que dichas exportaciones temporales se efectúen utilizando algún otro documento autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de las reglas de carácter general (en las que se establecerán los casos y condiciones en que se dará la utilización de tal documento), previa opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

Existe la posibilidad de que los contribuyentes puedan cambiar el régimen de exportación temporal a definitiva, cumpliendo con los requisitos establecido en la Ley y su reglamento. Para el caso de que las mercancías no se retornaren a territorio nacional en los plazos que ya mencionamos según sea el caso, se reputará que la exportación es definitiva a partir de la fecha en que venciera el plazo y como consecuencia de ello, se pagarán las contribuciones que generaren a partir de la fecha a que nos referimos con anterioridad.

Los temporales de exportación se subdividen también en: 1) Para retornar al país en el mismo estado y 2) Para elaboración, transformación o reparación.

1) Los temporales de exportación para retornar al país en el mismo estado. Consisten en la salida de mercancías del territorio nacional, para permanecer éstas en el extranjero por tiempo limitado y con una finalidad específica, la que una vez realizada sean retornadas las mercancías sin haber sufrido modificación alguna. Lo anterior en los plazos establecidos en la ley.

2) Los temporales de exportación para elaboración, transformación o reparación de mercancías. Consisten en la salida del territorio nacional de mercancías para ser sometidas a un proceso de transformación, elaboración o reparación, retornando con posterioridad a él, una vez que se haya realizado tal

proceso. Lo anterior en un plazo específico como lo establece el Reglamento de la Ley Aduanera en el art. 141 de seis meses contados a partir de la fecha en que surta efectos la notificación de la autorización, la cual podrá prorrogarse hasta por tres meses si se solicitará previamente al vencimiento y a juicio de la autoridad si se dan circunstancias que lo justifiquen.

Las que bajo este régimen se hubieren exportado, a su regreso a territorio nacional pagarán los impuestos que correspondan al valor de las materias primas o mercancías extranjeras que se les hayan incorporado, así como el precio de los servicios prestados en el extranjero con motivo del proceso a que fueron sometidas, lo anterior de conformidad con la clasificación arancelaria que corresponda a la mercancía retornada.

Por lo que respecta a las mermas que resultaren de

los procesos a que fueran sometidas las mercancías, éstas no causarán impuestos a la exportación. En lo que hace a los desperdicios, se exigirá el pago de dicho impuesto, de acuerdo a la clasificación arancelaria que corresponda a las mercancías exportadas a excepción de que se demostrara que han sido destruidos o retornen al país. Cabe destacar que tanto las mermas como los desperdicios no gozarán de estímulos fiscales.

Una vez que hemos señalado y descrito las características de los regímenes más comunes como son los definitivos y temporales, recordemos que en anteriores páginas establecimos que existen otros que por sus características particulares les hemos llamado "especiales" y como pudimos apreciar en el cuadro que esquematiza los regímenes establecidos en la legislación mexicana son cuatro, de los que ahora nos permitiremos señalar y hacer una breve referencia.

**Depósito Fiscal.** Es el almacenamiento de mercancías de procedencia

extranjera o también nacional en almacenes generales de depósito que presten tal servicio en términos de lo establecido por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito y además tengan autorización de parte de las autoridades aduaneras, mismo que se efectúa previa determinación de impuestos a la importación o exportación según sea el caso así como las cuotas compensatorias, en caso de haber lugar a ellas.

Como pudimos observar en el cuadro que esquematiza los regímenes aduaneros en la legislación mexicana, el depósito fiscal tiene cinco subdivisiones siendo las siguientes: para importación definitiva; exportación definitiva; retorno al extranjero; importación temporal y reincorporación al mercado nacional.

**Tránsito de mercancías.** Consiste en el traslado de una a otra aduana

(ambas nacionales) de mercancías que se encuentren bajo control fiscal.

El tránsito reviste dos características: interno o internacional.

De las marinas turísticas y de los campamentos de casas rodantes. Régimen consistente en "la introducción al país de yates y veleros turísticos de más de 4.50 metros de eslora que realizan residentes extranjeros, sin establecimiento permanente en México, para poder navegar libremente en el mar territorial y en la zona económica exclusiva".(25)

Elaboración, transformación o reparación de mercancías en recinto fiscalizado. Es la introducción de mercancías a los recintos fiscalizados para la elaboración, transformación o reparación de aquéllas y poder posteriormente ser retornadas al extranjero o exportadas.

---

(25) CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Ob. cit, pág.391 y 392.

### **III. REGLAS GENERALES PARA LOS REGIMENES ADUANEROS**

Existen disposiciones que por ser aplicables en general a todos los regímenes aduaneros, les hemos denominado generales y que la Ley Aduanera les llama comunes, refiriéndose a:

-El señalamiento que los agentes o apoderados aduanales harán en el pedimento sobre el régimen aduanero que se solicita para las mercancías, debiendo además hacer una manifestación bajo protesta de decir verdad del cumplimiento de las obligaciones y formalidades inherentes al mismo, incluyendo el pago de las cuotas compensatorias.

-Que de las mercancías en depósito ante la aduana, procederá el retorno al extranjero hasta antes de activar el mecanismo de selección aleatoria, siempre que

no se esté en alguno de los supuestos: a) se trate de mercancías de importación prohibida; b) de armas o de sustancias nocivas para la salud; o c) existan créditos fiscales insolutos.

-Que le es otorgado al interesado la posibilidad de desistirse de un régimen aduanero hasta antes de activar el mecanismo de selección aleatoria para el efecto de retornar la mercancía al extranjero o sea retirada de la aduana de origen nacional. Procede también el desistimiento en caso del régimen de depósito fiscal.

-La posibilidad de desistimiento inclusive después de que se haya activado el mecanismo de selección aleatoria procede en tratándose de exportaciones por vía aérea o marítima.

-Que en caso de accidentes en los que se destruyan mercancías sometidas a

alguno de los regímenes temporales de importación o exportación, depósito fiscal o tránsito, no se exigirá el pago de impuestos al comercio exterior, pero si quedaren restos, tales continuarán destinados al régimen inicial, a excepción de que la autoridad aduanera de autorización para un cambio de régimen o para su destrucción.

#### **IV. CONCEPTOS GENERALES APLICABLES EN MATERIA ADUANERA**

En el desarrollo del presente trabajo, nos hemos percatado de que un sin número de veces hemos señalado o hecho referencia a determinadas palabras o expresiones las cuales son indispensables para poder explicarnos en los diversos puntos que hemos tratado. Es por ello, que es menester que ahora nos ocupemos de establecer el concepto que de ellas debemos entender al encontrarnos inmersos en la materia aduanera, ya que en ocasiones puede ocurrir que algunas nos resulten

comunes y conocidas o bien desconocidas, pero cualquiera que sea el caso, es importante como ya expresamos que tengamos presente que para la materia que nos ocupa, tales palabras o expresiones revisten características muy especiales, resultando así que tal lenguaje tan necesario para explicarnos, resulta muy "técnico" (es decir propio y exclusivo de una materia muy específica), teniendo que tomar muy en consideración lo anterior a efecto de estar en posibilidad de entender lo que con ellas se expresa.

**a) Concepto de Mercancía en Materia Aduanera**

Tomando en consideración que el "objeto de la relación aduanera no es otro que las mercancías que cruzan las fronteras aduaneras como parte de un

tráfico internacional."(26) Es la razón fundamental de que uno de los temas del que nos ocuparemos sea el del concepto de "mercancía" en materia aduanera, en virtud de que como ya establecimos anteriormente es ella parte fundamental "el núcleo" de la relación aduanera, por lo que en momento alguno podría escapar de nuestra atención el hablar de aquélla al ocuparnos de los conceptos generales aplicables a la materia en comento.

La palabra mercancía tiene en la materia aduanera una acepción más amplia, que incluso supera su significado etimológico. Lo anterior en virtud de que ella deriva de "mercado" que proviene del latín "mercatus" cuyo significa es comercio, tráfico, mercado, siendo que lo anterior nos da una idea solamente de lo que debemos entender por mercancía, pero que en la materia que nos ocupa no es tan solo eso.

Por lo anterior, es nuestra imperiosa necesidad recurrir a lo

---

(26) WITKER, Jorge. Derecho Aduanero Tributario. Editado por Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Primera Edición. México 1995, pág.65.

que nuestra Ley Aduanera entiende como mercancías, la cual en su artículo segundo establece "se consideran mercancías, los productos, artículos, efectos, y cualesquier otros bienes, aun cuando las leyes los consideren inalienables o irreductibles a propiedad particular".

Si bien el anterior concepto, es el que nuestra ley aduanera establece, nos resulta importante señalar el concepto que da el doctor Ricardo Xavier Basaldúa al respecto de "la palabra mercadería (sinónimo de mercancía) es con la que se designa cualquier objeto susceptible de ser desplazado de un territorio a otro".(27)

#### **b) Concepto de Tráfico en Materia Aduanera**

De acuerdo a lo establecido por el artículo séptimo de la Ley Aduanera, entendemos por tráfico a los distintos medios de transporte o de conducción,

---

(27)Ob.cit, pág. 173.

por los cuales las mercancías podrán ser introducidas al territorio nacional o ser extraídas del mismo, pudiendo ser éste de carácter marítimo, terrestre, aéreo, fluvial, postal o por otro medio de conducción.

Del anterior concepto de tráfico, nos hemos percatado de la gran diferencia que existe entre lo que comúnmente conocemos como tráfico, de ahí la necesidad dejar sentado el concepto que de tal debemos entender en la materia aduanera.

#### c) Sistema Aleatorio

El "mecanismo de selección aleatoria", como hace referencia a él, la propia Ley Aduanera, consiste en un sistema para el reconocimiento aduanero de las

mercancías, el que como su nombre lo indica tiene como causa un suceso fortuito, del que dependerá la realización o no de tal reconocimiento. Dicho suceso fortuito se da a través de un complejo sistema de cómputo y de un programa especialmente diseñado para ello y que es renovado continuamente, a fin de que en momento alguno pueda llegar a obtener alguna probabilidad de la frecuencia en la cual pueda presentarse.

Este sistema denominado en forma común como "*semáforo fiscal*", es llamado así, en virtud de que el sistema de cómputo a que hemos hecho referencia se encuentra conectado a un sistema de luces muy parecido al semáforo que comúnmente conocemos y que en caso de prenderse una luz de color verde ello significará un desaduanamiento libre, y en caso de prenderse la luz roja ello significará el reconocimiento aduanero a las mercancías.

Tal *semáforo fiscal*, trae como consecuencia una agilización en el

comercio exterior, en virtud de que de un total del 100% de documentos entre el 88% y 90% son declarados con desaduanamiento libre( semáforo verde); lo que significa que la mercancía en su mismo medio de transporte pueda continuar hasta su destino final. El otro 10% o 12% serán los que la autoridad reconocerá (semáforo rojo) para verificar que lo declarado en el pedimento corresponda a la verdad jurídica.”(28)

El fundamento legal lo encontramos en el artículo 29 de la Ley Aduanera vigente al preceptuar “Una vez presentado el pedimento y efectuado el pago de las contribuciones determinadas por el interesado, incluyendo el de las cuotas compensatorias, se presentarán las mercancías y se activará *el mecanismo de selección aleatoria* que determine si debe practicarse el reconocimiento aduanero de las mismas...”

---

(28) CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Ob. cit, pág. 329.

#### **d) Reconocimiento Aduanero**

**El reconocimiento aduanero como lo define la ley, es el examen que efectúan 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 medidas señaladas en las tarifas de las leyes de los impuestos generales de importación y exportación; la descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías; y en su caso los datos que permitan la identificación de las mercancías.**

**El aforo o reconocimiento como se conoce en nuestra legislación es un acto administrativo de determinación, del que varios autores coinciden es no sólo un acto que la autoridad puede practicar como se deriva de la definición que señalábamos de la ley, sino que la autoridad lo realiza**

con participación o colaboración del sujeto pasivo, es decir, del particular a través de su agente o apoderado aduanal. Lo anterior es expresado en forma clara por el autor Jorge Witker al expresar "Aforo: función administrativa que permite cuantificar el monto de los derechos e impuestos adecuados por la importación o exportación de mercancías determinándolos directamente con la colaboración del sujeto pasivo o revisando la efectuada por éste en los casos autorizados por la ley".(29)

Es por lo anterior que este autor confirma la tendencia actual en la que la mayoría de los actos de determinación "acentúan un papel de autodeterminación."(30) (es decir la realizada por los particulares o sujetos pasivos).

Por último, respecto del punto que nos ocupa, cabe

---

(29) Ob.cit, pág.97.

(30) Ibidem.

destacar, que el reconocimiento aduanero y el segundo, no limitan las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras, como lo establece el artículo 29 último párrafo de la Ley Aduanera de tal manera que tales reconocimientos no tienen el carácter de resolución administrativa de carácter individual favorable al particular, y que por carecer de ello, no le es aplicable lo dispuesto por el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación.

**e) Segundo Reconocimiento**

El segundo reconocimiento consiste en el nuevo examen que se practicará a aquellas mercancías respecto de las cuales se hubiere realizado un primer reconocimiento, en virtud de haber activado el mecanismo de selección aleatoria y haberse prendido la luz roja, a las que habiéndoseles realizado aquél, volverán a activar el mecanismo de selección aleatoria y que habiéndose

presentado una vez más el semáforo rojo, les será practicado un segundo.

Lo anterior significa como lo ya lo señalamos al hablar del mecanismo de selección aleatoria, que si sólo a un 10% de los documentos es a los cuales les es practicado el primer reconocimiento, y de ese 10% a solo un 2 ó 3% le tocará que se le practique un segundo reconocimiento (en virtud del sistema aleatorio), ello se traduce en un número reducido de documentos a los que es practicado el segundo reconocimiento.

Para el caso de que las autoridades aduaneras con motivo del segundo reconocimiento, conozcan de alguna irregularidad, la misma se hará constar en acta circunstanciada que para ese efecto se levante. Tal acta contendrá los

hechos u omisiones observados además de asentar irregularidades que se observen del dictamen aduanero, el cual será obligatorio en tratándose de segundos reconocimientos. El dictamen a que nos hemos referido se elaborará por dictaminador aduanero autorizado por la Secretaría de Hacienda.

El dictaminador a que se hizo referencia en el párrafo anterior deberá cumplir determinados requisitos entre los que se encuentra el de capacidad, experiencia y probidad entre otras.

El dictamen del que nos hemos ocupado y que se encuentra consagrado en el párrafo X del artículo 29 de la ley aduanera establece el valor probatorio que en términos del artículo 52 del Código Fiscal se le otorga a aquél.

En el caso de existir discrepancias entre lo manifestado en el pedimento y

el reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento, las autoridades aduaneras podrán determinar las contribuciones, las cuotas compensatorias y la imposición de multas que correspondan, en forma provisional.

Habiendonos ya referido en este capítulo a dos de los motivos que dan inicio al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera como lo son el Primer y Segundo Reconocimiento, los cuales merecieron nuestra atención a la explicación que ya se ha dado, no podemos olvidar que junto a ellos se encuentran otros que dos que son la verificación de mercancía en transporte y la visita domiciliaria.

Por lo que se refiere a la verificación de mercancía en transporte ésta no reviste particularidades tan específicas como el primer y segundo reconocimiento, ya que simplemente es la revisión practicada por las autoridades aduaneras competentes de las mercancías que en transporte hagan de ellas.

En lo que respecta a la Visita Domiciliaria, ésta si bien no constituye un tema dentro de este capítulo de "conceptos generales en materia aduanera", lo es en virtud de que ella no es un concepto propio de esta materia, sino de la materia fiscal en general, la cual encuentra su aplicación por ser "el medio de fiscalización por excelencia"(31), misma que tiene como finalidad permitir que las autoridades administradoras de los impuestos comprueben el cumplimiento que los contribuyentes deben dar a las obligaciones que las distintas leyes tributarias les imponen, que en el caso de la materia que nos ocupa será el cumplimiento que los sujetos pasivos de la relación tributaria den a las disposiciones que en materia aduanera tengan que cumplir; lo anterior con motivo de la introducción de mercancías a territorio nacional.

Las facultades de las autoridades para verificar el exacto y también oportuno cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes encuentran su marco

---

(31) DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. Decimaséptima Edición. México 1992, pág. 734.

jurídico en una primera instancia en el artículo 16 Constitucional y posteriormente en el Código Fiscal de la Federación, cuerpo normativo que se encarga de preceptuar específicamente todo lo relativo a la visita domiciliaria, la que será motivo de especial estudio en el último de nuestros capítulos.

#### **f) Afectación de Mercancías**

El tema que ahora nos ocupará, se refiere a la forma en que responden las mercancías ante el Estado en su calidad de sujeto activo de la relación tributaria, la cual es directa y preferente ante el incumplimiento de las obligaciones y créditos fiscales que se generen por virtud de la entrada o salida de aquéllas del territorio nacional. Dotando en caso de incumplimiento por parte del sujeto pasivo, al fisco federal en determinados casos y cumpliendo ciertas formalidades de facultades para retener, perseguir, secuestrar y en su caso embargar tales

mercancías, a menos de que se compruebe que el sujeto pasivo si ha satisfecho sus obligaciones y los créditos.

Para el autor Jorge Witker, el sujeto pasivo de la relación tributaria aduanera no sólo debe de cumplir con la obligación que llamamos principal, como lo es el pago total y oportuno de los impuestos de aduanas determinados y liquidados en el acto de aforo o reconocimiento. Sino que además, debe de cumplir con las obligaciones que llamamos accesorias, entre las que se encuentran las multas y otras sanciones pecuniarias en que se hubiese incurrido durante la tramitación del despacho de sus mercancías.

Afirma que en virtud de lo anterior "es que el legislador ha dotado al Estado del instrumento necesario a fin de compulsar al contribuyente a cumplir las obligaciones principales y accesorias. Este instrumento es la prenda aduanera, representada por las mercancías y por la facultad del fisco-aduanas para disponer

de ellas cuando no han satisfecho oportunamente el pago total de los derechos, impuestos y demás gravámenes adeudados con ocasión de su paso a través de las fronteras aduaneras."(32)

La facultad que posee el sujeto activo de la relación tributaria aduanera, está formada de varios derechos: el de retención, de persecución, secuestro, embargo, disposición y el preferencial del crédito.

#### 1) Derecho de Retención

Es la facultad de que esta dotado el Estado en su calidad de sujeto activo de la relación tributaria aduanera, por virtud de la cual retiene el dominio fiscal de las mercancías, hasta en tanto el contribuyente (sujeto pasivo) no satisfaga el pago de

---

32/06. cit, pág.112.

los impuestos o derechos o no dé cumplimiento a los requisitos en materia de restricciones y a las formalidades aduaneras.

### **2)Derecho de Persecución**

Este se presenta en el supuesto de que haya mercancías introducidas ilegalmente o de las que se presume se pretende cometer un ilícito, es que la autoridad tiene la facultad de perseguirlas, sin que para ello exista más límite, que el de la jurisdicción aduanera, en el territorio nacional.

### **3)Derecho de Secuestro**

Se presenta "cuando dentro de la zona permanente de vigilancia, se encuentren mercancías sin la documentación que exigen las normas legales,

la autoridad tiene la atribución de secuestrarlas junto con los medios en que se conduzcan, cumpliendo con las formalidades establecidas. Igual facultad tiene en los casos de las visitas domiciliarias en que descubran mercancías extranjeras sin que se compruebe su legal introducción, tenencia o estancia en el país".(33) Caso éste último que será analizado en el capítulo cuarto "de la visita domiciliaria".

#### 4)Derecho de Embargo

Es la facultad de embargo que tiene el sujeto activo frente al pasivo, en el caso de que se introduzcan mercancías a territorio nacional, por lugar no autorizado, que no se acredite el cumplimiento de los permisos o regulaciones no arancelarias o se trate de mercancías prohibidas, así como cuando las mercancías

---

(33) CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Ob. cit, pág.342.

**no cumplan con los trámites legales. Además de las anteriores por aquellas que se descubran con motivo de la práctica de una visita domiciliaria. (Caso que también será analizado en el último capítulo).**

## **S U M A R I O**

### **CAPITULO TERCERO. ANALISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA.**

#### **I.-MARCO LEGAL**

#### **II.-CONCEPTO**

#### **III.-AUTORIDADES COMPETENTES**

#### **IV.-CASOS DE PROCEDENCIA DEL EMBARGO PRECAUTORIO COMO ACTO INICIAL EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA.**

#### **V.-REQUISITOS, FORMALIDADES**

#### **VI.-NOTIFICACIONES**

#### **VII.-SUPUESTOS**

- a)Reconocimiento Aduanero**
- b)Segundo Reconocimiento**
- c)Verificación de Mercancías en Transporte**
- d)Procedimiento Derivado de Visita Domiciliaria**

#### **VIII.-SUSTITUCION DE LA GARANTIA**

Siendo ahora el momento de referirnos al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, es necesario advertir que los temas a tratar dentro de éste tercer capítulo, contendrán no sólo el contenido básico y elemental que ha sido considerado es de analizar en los procedimientos de carácter administrativo que realizan las autoridades a los particulares, tales como: el marco legal, el concepto, las autoridades competentes, las causas o motivos que le dan inicio, los requisitos y formalidades entre otros, (análisis que desde luego estará circunscrito a la regulación que de tal consagra la Ley Aduanera vigente), sino también nos permitiremos hacer referencia a los elementos que a nuestro juicio consideramos de los cuales adolece aquél, lo que desde luego, sentará determinadas bases que también serán objeto de estudio en el siguiente capítulo y que como consecuencia de ello constituirán parte fundamental de nuestras conclusiones al término del presente trabajo.

#### **I.-MARCO LEGAL**

**El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, encuentra su marco legal en un primer momento y como cualquier otro acto de autoridad, en los preceptos constitucionales, a los que en momento alguno pueden substraerse las autoridades, ya que de hacerlo tales resultarían ilegales y por lo tanto carentes de valor jurídico pudiendo ser anulables por los tribunales competentes para ello.**

**Posteriormente encontramos a las leyes de carácter especial como lo es la Ley Aduanera y otras disposiciones de carácter supletorio tanto en lo referente a cuestiones de carácter sustantivo como de carácter adjetivo (es decir lo relativo a cuestiones de tipo procedimental).**

**Teniendo también otro tipo de leyes en las cuales las autoridades encargadas de la práctica de dicho procedimiento encuentran el fundamento de su competencia**

para la realización y práctica de aquél.

**Preceptos Constitucionales.** – Como ya se señaló en anteriores líneas, los preceptos a que en primera instancia debemos hacer referencia, son a los Constitucionales, encontrando entre ellos a los artículos 14, 16 y 17, los cuales son fundamentales en todo acto de autoridad, y por lo tanto también del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera del que en adelante le designaremos PAMA.

El artículo 14 constitucional al establecer "...que nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos y en los que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento", consagra la garantía de audiencia, la que se integra entre otros elementos por las llamadas

*formalidades esenciales del procedimiento*, con las que se conforma la posibilidad de defensa de los particulares ante los actos de las autoridades, previo a que éstos sean privados de sus propiedades o derechos, las que en momento alguno podrán ser incumplidas por aquéllas, y por lo tanto tampoco por las autoridades aduaneras a quienes les compete la realización y práctica del multicitado procedimiento, ya que en caso contrario dichos actos resultarían ilegales y por lo tanto susceptibles de ser anulados en la vía y términos correspondientes.

Pero a pesar del estricto cumplimiento que tal Procedimiento debe de cumplir y respetar, desde nuestro muy particular punto de vista, observamos que no ocurre así. Lo anterior en virtud de que el PAMA se presenta en el momento en que "las autoridades aduaneras levantan acta de inicio de Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera cuando con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento, la verificación de mercancías en transporte o por el ejercicio de las facultades de comprobación (visita domiciliaria), embarguen

precautoriamente mercancías de las que no se acredite la legal estancia en el país. Siendo que en tal acta se deberá señalar que el interesado cuenta con un plazo de diez días para ofrecer pruebas y alegatos que a su derecho convenga". De donde se desprende que la autoridad aduanera en primer término embarga precautoriamente las mercancías de las que no se acredite la legal estancia en el país, levantando acta de inicio de PAMA señalando en ella que el interesado cuenta con un plazo de diez días para ofrecer pruebas y alegatos que a su derecho convenga, cuestiones éstas últimas, es decir lo relativo al plazo que el particular tiene para ofrecer pruebas y alegatos y demás defensas, lo que de acuerdo al criterio que ha sustentado reiteradamente la Suprema Corte de la Nación constituye las formalidades esenciales del procedimiento, las que a su vez son parte integrante de la garantía de audiencia, la cual además deberá ser siempre previa a que ocurra tal privación de bienes, siendo necesario que el particular con anterioridad sea "oído y vencido en juicio".

evitando con ello la indefensión del gobernado afectado. Ratifica nuestro criterio la siguiente tesis jurisprudencial emanada del Pleno de nuestro más alto tribunal que a la letra dice:

**RUBRO: FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.**

**TEXTO:**La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones, o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traduce en los siguientes requisitos: 1)La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2)la oportunidad y de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) la oportunidad de

alegar; y 4) el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

**PRECEDENTES:**

Amparo Directo en revisión 2961/90. *Opticas Devlyn del Norte*, S.A. 12 de Marzo de 1992. Unanimidad de 19 votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el miércoles 20 de mayo en curso por unanimidad de 19 votos de los señores ministros Presidente Ulises Schmill Ordoñez, Carlos de Silva Nava, Ignacio Magaña Cárdenas, José Trinidad Lanz Cárdenas, Samuel Alba Leyva, Noé Castañón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Santiago Rodríguez Roldán, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, Clementina Gil de Lester, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vazquez, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero, Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó con el No. LV/92, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. ausente Victoria Adato Green. México D.F., a 22 de Mayo de 1992.

**Instancia: Pleno**  
**Fuente:Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.**  
**Epoca: 8A**  
**No: 53 Mayo 1992.**  
**Tesis: P. LV/92**  
**Página: 34.**

Amén de lo anterior, cabe señalar que de acuerdo con "el principio de que la previa audiencia sólo puede exigirse en el procedimiento administrativo cuando sea realmente indispensable la intervención del afectado, es decir, cuando éste deba de probar los hechos o proporcionar información a fin de que pueda tomarse la decisión respectiva"(34), principio que ratifica el criterio que hemos sostenido en el sentido de que el PAMA incumple la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de nuestra ley fundamental, en virtud que de acuerdo a la doctrina, dicha garantía es esencial cuando la intervención del particular sea necesaria a fin de que él proporcione la información respectiva (como lo es, la documentación con la que se acredite la legal estancia en el país) para que con tal documentación la

---

(34) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Ob. cit, pág. 38.

autoridad aduanera pueda tomar una decisión apegada a derecho y en momento alguno violatoria de una de las garantías más importantes con que cuentan los gobernados.

El artículo 16 constitucional al preceptuar "Que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento", consagra la Garantía de legalidad de la que, al igual que la de audiencia ninguna autoridad y por lo tanto tampoco la aduanera puede substraerse del estricto cumplimiento que debe de observar al emitir cualquier acto y por lo tanto al iniciar un PAMA.

Dicha garantía de legalidad se traduce en que cualquier acto de molestia o de privación a un particular, deba ser emitido forzosamente por quien tenga facultad para ello en forma expresa y además que tal acto se

encuentre debidamente fundado y motivado, entendiendo por lo primero que ha de expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso concreto y por lo segundo que deberá señalarse las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; además de que exista una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, o sea, que en un caso específico se configure la hipótesis normativa.

Además de la garantía de legalidad que como hemos visto consagra el artículo 16 constitucional, es imprescindible señalar que además dicho precepto establece en su párrafo segundo las formalidades constitucionales para las visitas domiciliarias de carácter administrativo, las cuales deberán ser las prescritas para los cateos y por lo tanto deberán de ser cumplidas por las autoridades encargadas de practicarlas con estricto apego, ya que de lo contrario y tomando

en consideración que tales visitas constituyen una de las formas de control y fiscalización de las autoridades, ellas pueden traer como consecuencia (que en caso de existir irregularidades u omisiones cometidas por los particulares) una resolución en la que se realice una liquidación a su cargo, misma que tendría el carácter de ilegal y carente valor jurídico, en virtud de tener como origen un acto ilegal, es decir una visita domiciliaria que no cumple con los requisitos establecidos por el artículo 16 constitucional, criterio que ha sido sostenido por nuestro más alto tribunal.

El artículo 17 constitucional, consagra el principio de una "justicia pronta, completa y expedita", el cual en todo momento debe ser respetado por quienes se encarguen de emitir resoluciones, y por lo tanto es fundamento del PAMA, ya que este procedimiento termina como con la emisión de una resolución en la que se determine si el particular afectado con el embargo de las mercancías,

acreditó o no su legal estancia en el país, por lo que es claro que en todo momento la autoridad tendrá que dar el estricto cumplimiento a esta disposición constitucional.

En lo referente a las diversas leyes especiales que sirven de marco legal al PAMA encontramos:

a) En un primer momento a la Ley Aduanera, en la que encontramos diversos preceptos que sirven de fundamento para el PAMA, en virtud de ser en dicho ordenamiento en donde encontramos su regulación en cuanto a procedencia, requisitos y particularidades que presenta dicho procedimiento como lo relativo a las notificaciones.

Entre los artículos que para tal procedimiento revisten mayor importancia cabe citar a: 121, 121 A, 122, 123, 124, 125, 126 y 126 A.

De los preceptos citados con anterioridad podemos decir que es en ellos en los que se establece:

**1) Los motivos para iniciar el PAMA y los requisitos que el acta de su inicio deben de cumplir;**

**2) La procedencia del embargo precautorio de las mercancías y de los medios en que se transportan;**

**3) La forma de ofrecer las pruebas y alegatos, dentro de los diez días siguientes al levantamiento del acta de PAMA y se establece además que para el ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas se estará a lo dispuesto por los artículos 123 y 130 del Código Fiscal de la Federación, preceptos éstos que corresponden a los Recursos Administrativos previstos en dicho ordenamiento, mismas que son motivo de crítica desde nuestro particular punto de vista, en virtud de que si bien se habla de un PAMA el cual por sus características particulares resulta ser muy "sui generis" con el hecho de que el**

ofrecimiento, desahogo y valoración de pruebas sea de conformidad con las disposiciones que para tal efecto se aplican a los recursos administrativos previstos por el Código Fiscal, ello lo convierte en un híbrido toda vez que así, el PAMA se integra de elementos que corresponden a los procedimientos de carácter administrativo, y por otro lado de características que corresponden a los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación.

4) Además de las anteriores se establece el tratamiento que se dará al particular si éste desvirtúa lo asentado en el acta de PAMA, caso en el cual se dará un tratamiento en el que en momento alguno se impondrá sanción ni obligación respecto de pago de gastos de ejecución, señalando también el plazo para que se dicte una resolución, mismo que será de cuatro meses;

5) Lo relativo a la sustitución de las mercancías objeto del embargo precautorio por las garantías que establezca la SHCP;

6) Se establece lo correspondiente a la Visita domiciliaria tema que es motivo del presente trabajo y respecto de la cual se establece un tratamiento tan especial que ya no usaremos el término de híbrido (que se integra de varios elementos), en virtud de que el PAMA que se presenta con motivo de la visita domiciliaria pretende ser tal sin serlo, ya que de ser visita domiciliaria y sin concluir se transforma en un procedimiento, pasando por alto los requisitos que como tal debiera de cumplir, resultando así que ya no puede ser considerada como una visita, pero tampoco un procedimiento ni un recurso;

7) El tratamiento que se dará en los casos en que proceda la entrega de las

mercancías a su propietario (art. 125); las peculiaridades que operan respecto del embargo precautorio de las mercancías perecederas o de fácil descomposición; y

8) Los casos particulares que se presenten con motivo del reconocimiento aduanero y del segundo.

Respecto al Reglamento de la Ley Aduanera, cuerpo normativo del que obligaría nos refiriéramos, en virtud de ser el encargado de ampliar las disposiciones que en materia de PAMA establece la Ley Aduanera, nos abstenemos de hacer alguna referencia en virtud de que dicho reglamento no se encuentra reformado, regulando un Procedimiento llamado de Investigación y Audiencia.

b) La competencia de las autoridades para iniciar y tramitar el PAMA, se

encuentra establecida en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dependencia ella de la administración pública centralizada competente en materia fiscal y aduanera, la que para el despacho de los diversos asuntos para los que es competente cuenta con diversas unidades administrativas y dependencias a las que ya nos hemos referido en el primer capítulo, destacando aquéllas que tienen competencia como ya lo indicamos anteriormente para iniciar y tramitar el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, las cuales son la Administración General de Auditoría Fiscal y la Administración Local de Auditoría Fiscal y las Aduanas así como las Administraciones Centrales y las demás Administraciones adscritas a ellas estableciendo además competencia para la Administración General de Aduanas para ordenar y practicar inspecciones, vigilancias así como los demás actos que establezcan las disposiciones fiscales para comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales (visita domiciliaria).

c) En el Código Fiscal de la Federación encontramos disposiciones tanto de

carácter sustantivo como adjetivo, además de que el mismo es aplicable en forma supletoria respecto de aquéllas instituciones previstas en la Ley encargadas de regular el PAMA, pero de las que no se comprenda una regulación específica y completa.

En dicho cuerpo normativo, se encuentra la regulación de una de las formas de inicio del PAMA, la que se presenta con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades fiscales (visita domiciliaria), consagrada en forma especial en los artículos 42, 43, 44, 45, 46 y siguientes. Al respecto de lo anterior es menester realizar la crítica en el sentido de que si bien como lo señalamos, una de las causas que originan el PAMA es la práctica de la visita domiciliaria, la cual se rige indiscutiblemente por las disposiciones que de tal preceptúa el Código Fiscal, en virtud de ser este el ordenamiento en el que se regula de forma específica dicha figura y no la Ley Aduanera,

la que indebidamente irrumpe una de las características esenciales de la Visita domiciliaria, la que en su desarrollo normal permite la garantía de audiencia previo a la Resolución (liquidación) que pare perjuicio al gobernado y más aún a la privación de algún bien.

Otros preceptos que del Código Fiscal son aplicados en el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera son los artículos 123 y 130, los cuales se refieren a los anexos al escrito de interposición de los Recursos establecidos en el Código, así como al tratamiento que tal ordenamiento establece para el ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas también dentro del capítulo encargado de la regulación de los recursos a que hemos hecho referencia, cuestiones ellas que nos vuelven a plantear la interrogante ¿Qué es el PAMA?, ¿se trata de un procedimiento?, ¿de un recurso? ó de ¿una visita domiciliaria?.

## II.- CONCEPTO

De la lectura de los preceptos a que en anteriores líneas hicimos referencia al hablar del marco legal del PAMA, señalamos que el cuerpo normativo en el que se encuentra consagrado es en la Ley Aduanera, pero destaca el hecho que en tales disposiciones que regulan a dicho Procedimiento si bien encontramos lo relativo a su inicio, trámite, formalidades, requisitos y a sus características en momento alguno, en ellos se establece una definición, por lo que para poder conceptualizarlo es menester que tomemos en consideración a todos aquéllos preceptos a que nos hemos referido, considerándolos de una manera integral, es decir en conjunto, para así estar en posibilidad de establecer dicho concepto.

Tomando en consideración lo anterior es que decimos que el *Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera es el conjunto de formalidades y trámites que debe de cumplir la autoridad aduanera por la realización del acto jurídico*

*consistente en el embargo precautorio de mercancías de las que el particular no acredite su legal estancia en el país, en los casos de: a) primer reconocimiento, b) segundo reconocimiento, c) verificación de mercancía en transporte y d) por el ejercicio de las facultades de comprobación (visita domiciliaria). Teniendo como fin que aquella tomando en consideración los alegatos y pruebas aportadas por el particular afectado, dicte una resolución en un plazo que no exceda de cuatro meses, la que podrá ser de no responsabilidad o responsabilidad dependiendo de que se haya acreditado o no la legal estancia de la mercancía en el país.*

El concepto que de PAMA se ha dado en las anteriores líneas, se desprende que él se conforma por los siguientes elementos:

*a) Un conjunto de formalidades y trámites que se deben de cumplir por la realización del acto jurídico del embargo precautorio de las mercancías de las que*

*el particular no acredite su legal estancia en el país en los casos de: primer reconocimiento, segundo reconocimiento, verificación de mercancía en transporte y por el ejercicio de las facultades de comprobación (visita domiciliaria).* Lo anterior en virtud de que en el momento en que la autoridad procede al embargo de la mercancía de la que el particular no acredita su legal estancia en el país con motivo de los casos mencionados, es cuando la autoridad aduanera deberá de cumplir ese conjunto de formalidades y trámites como lo son el levantamiento del acta en la que se hará constar: la identificación de la autoridad que practique la diligencia; los hechos y circunstancias que motivan el inicio del PAMA; la descripción, naturaleza y demás características de la mercancía; toma de muestras de aquéllas y demás elementos probatorios; el requerimiento al particular de la designación de dos testigos y de señalar domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la circunscripción territorial de la autoridad competente para tramitar y resolver dicho procedimiento (con excepción del caso de los pasajeros),

apercibiéndolo de que en caso de no hacerlo aquellas notificaciones que fueren personales se les harán por estrados y señalándole además que cuenta con un plazo de diez días para ofrecer pruebas y alegatos que a su derecho convenga;

*b)Teniendo como fin que aquélla tomando en consideración los alegatos y pruebas aportadas por el particular afectado, dicte una resolución en un plazo que no exceda de cuatro meses. Ello en virtud de que el objetivo final del PAMA será que la autoridad aduanera emita una resolución, la que por ministerio de ley no podrá exceder del plazo de cuatro meses contados a partir de la fecha en que se levantó el acta a que hicimos referencia en el párrafo anterior; y*

*c)La que podrá ser de no responsabilidad o de responsabilidad,*

*dependiendo de que se haya acreditado o no la legal estancia de la mercancía en el país.* Estableciendo lo anterior el carácter que podrá tener la resolución que emita la autoridad aduanera, que como ya se especificó podrá tener dos vertientes. Una de no responsabilidad, si el particular acredita la legal estancia de la mercancía en el país, lo que dará lugar a que no se impongan sanciones ni obligación alguna de pago de gastos de ejecución, ordenándose además la devolución de las mercancías embargadas, ó una en la que se determine responsabilidad, si el particular no desvirtúa mediante pruebas lo asentado por la autoridad en el acta, lo que se traduce que en la resolución se determine en su caso, las contribuciones omitidas y la imposición de sanciones a que haya lugar.

Es pertinente hacer referencia en este punto, que todos y cada uno de los elementos de los que señalamos integran al PAMA, presentan características muy particulares y distintas cuando tal embargo de mercancías se presenta en el caso de

la visita domiciliaria (tema central de nuestro trabajo), lo que será motivo de un examen exhaustivo en el siguiente capítulo, pero a pesar de ello, es necesario tener presente que las particularidades que hemos resaltado del mismo, ellas, según observaremos sufren una transformación en el caso de la visita domiciliaria, y bien decimos así, ya que si en un primer principio se trata de tal, al momento en que la autoridad aduanera encuentra mercancía de la que no se acredite su legal estancia en el país y efectúa el embargo precautorio se transforma en un PAMA. Teniendo que cumplir de ahí en adelante con las formalidades que para dicho procedimiento se encuentran establecidas, y otorgándole por ministerio de ley al acta de embargo el carácter de acta final en la parte de la visita que se relaciona con los impuestos al comercio exterior y cuotas compensatorias.

### III.-AUTORIDADES COMPETENTES

Ya en otro capítulo nos hemos referido a las autoridades competentes en materia aduanera, al hablar de la Estructura del Sistema Aduanero Mexicano, momento en el que establecimos que en términos generales tienen ese carácter "las que de acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tengan competencia para ejercer las facultades que esa Ley establece", lo anterior en términos de lo preceptuado por el artículo tercero de la Ley Aduanera.

Cabe señalar que si bien en ese momento nos referimos en general a las autoridades aduaneras, se hizo incapié en resaltar a aquéllas que teniendo tal carácter son las que tienen competencia para iniciar, tramitar y resolver el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, recordando en este momento la importancia de que todo procedimiento y por lo tanto el PAMA sea iniciado, tramitado y resuelto por autoridad competente, ello en virtud del estricto cumplimiento que todo acto de autoridad debe de dar al artículo 16 de

nuestra Carta Magna. Siendo tales autoridades las siguientes:

- 1.-La Administración General de Auditoría Fiscal Federal.
- 2.-La Administración Local de Auditoría Fiscal.
- 3.-Las Aduanas; y
- 4.-Las demás Administraciones Centrales y las Administraciones adscritas a éstas.

1.-La Administración General de Auditoría Fiscal Federal es competente en lo relativo al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera para:

*-Iniciarlo, toda vez que se encarga de ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones, vigilancia, reconocimiento aduanero derivado del mecanismo de selección aleatoria, y verificaciones, así como los demás que establezcan las disposiciones fiscales para comprobar el cumplimiento de las*

**obligaciones de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de impuestos y de los accesorios de carácter federal; así como la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, incluso la referente a vehículos de procedencia extranjera en tránsito. Además de ser quien ordena y practica la retención, persecución, embargo o el secuestro de las mercancías de comercio exterior o de sus medios de transporte (siendo este acto de embargo, el acto que da origen al PAMA).**

**-Tramitarlo, en virtud de ser quien lleva a cabo el desarrollo de los procedimientos aduaneros que se deriven del ejercicio de sus facultades de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales. Y como consecuencia de ello requiere a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros a que exhiban o proporcionen los documentos necesarios para su revisión**

a fin de comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y sustancia el procedimiento relacionado con la determinación provisional a que se refiere la ley aduanera llevarla a cabo y notificarla, también ordena cuando procede la entrega de las mercancías embargadas o secuestradas antes de la conclusión de los procedimientos aduaneros que se deriven del ejercicio de las facultades de comprobación.

*-Resolverlo*, ya que es la encargada de emitir la resolución en la que se determine si el particular acreditó o no la legal estancia de la mercancía en el país de aquéllos procedimientos que deriven del ejercicio de sus facultades de comprobación; así como de imponer multas cuando exista infracción a disposiciones que sean materia de su competencia, es decir cuando con motivo del PAMA no se acredite la legal estancia de la mercancía en el país, estableciéndose las sanciones a que haya lugar, determinar los impuestos y accesorios de carácter federal así como en su caso aplicar las cuotas compensatorias.

Así también las Administraciones Centrales adscritas a ésta son las que tienen competencia en virtud de que la Administración General de Auditoría Fiscal Federal estará a cargo de un Administrador General, auxiliado en el ejercicio de las facultades que se establecen para dicha Administración por los Administradores Centrales.

2.- La Administración Local de Auditoría Fiscal, tiene facultades para iniciar, tramitar y resolver el PAMA.

*-Iniciarlo,* en virtud de ser quien ordena y practica visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones y verificaciones y realiza actos que establezcan las disposiciones fiscales para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes en materia de impuestos, ordenar y practicar la verificación de mercancía en transporte (uno de los supuestos motivos para iniciar PAMA, además de ordenar y practicar la retención, persecución, embargo o secuestro de

mercancías de comercio exterior o de sus medios de transporte cuando no se acredite su legal estancia en el país, así como dar a conocer al visitado, la determinación de consecuencias legales de los hechos u omisiones del visitado y que fueran conocidas con motivo de la visita domiciliaria que practique haciendo constar dicha determinación en el acta final.

**-Tramitarlo**, en virtud de ser quien tramita los procedimientos aduaneros que se deriven del ejercicio de las facultades de comprobación (visita domiciliaria) efectuadas por las aduanas que correspondan a su circunscripción territorial, además de requerir al contribuyente, responsables solidarios y terceros para que exhiban y proporcionen documentación para comprobar el cumplimiento de las disposiciones de impuestos y demás referentes al transporte de mercancía de comercio exterior.

**-Resolverlo**, ya que resuelve los procedimientos derivados del ejercicio

de las facultades de comprobación, y así es que determina los impuestos, accesorios de carácter federal y en su caso las cuotas compensatorias, además imponer las sanciones que procedan.

**3.- Aduanas, son competentes para conocer como las anteriores autoridades a que ya hemos hecho referencia para iniciar, tramitar y resolver el PAMA.**

**-Iniciarlo, por ser quien ordena y practica la verificación de mercancía en transporte, las inspecciones, vigilancias así como los demás actos que establezcan para comprobar el cumplimiento de obligaciones fiscales en materia de impuestos al comercio exterior. Realiza la inspección y vigilancia permanente en el manejo, transporte, tenencia de la mercancía de comercio exterior en lugares y zonas señaladas para ello. También es quien ordena y practica la retención, persecución, embargo o secuestro de las mercancías de comercio exterior,**

incluidos los vehículos o de sus medios de transporte, notifica el embargo precautorio de aquellas mercancías que no se acredite su legal estancia en el país así como remitir el acta de dicho embargo a la Administración Local de Auditoría Fiscal dentro de cuya circunscripción territorial se encuentre.

*-Tramitarlo*, por ser quien sustancia el procedimiento relacionado con la determinación provisional a que se refiere la Ley Aduanera así como notificarlo. En virtud de ser quien sustancia es quien recibe y requiere los avisos, pedimentos y demás documentación sobre recaudación, cobro coactivo e imposición de sanciones.

*-Resolverlo*, en virtud de ser quien resuelve el procedimiento relacionado con la determinación provisional a que se refiere la Ley Aduanera, ya que la

definitiva le corresponde dictarla a la Administración Local de Auditoría Fiscal de la circunscripción territorial en donde se encuentre la aduana. Imponer sanciones que procedan, determinar multas y en su caso las cuotas compensatorias a que haya lugar. Así como entregar la mercancía que no este sujeta a restricciones.

Y así como en la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, en el caso de las Aduanas las demás Administraciones que de ella dependan, las que junto con las Administraciones Centrales serán quienes sean autoridades competentes mismas que fueran señaladas en el numeral cuarto.

**IV.-CASOS DE PROCEDENCIA DEL EMBARGO PRECAUTORIO COMO ACTO INICIAL EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA.**

---

Al consagrar la Ley Aduanera en su artículo 121 primer párrafo que "las autoridades aduaneras levantarán acta de inicio de PAMA cuando con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento, la verificación de mercancía en transporte o por el ejercicio de las facultades de comprobación, embarguen precautoriamente mercancías en los términos previstos por la Ley", encontramos que para que tal Procedimiento pueda iniciarse es necesario que se den dos condiciones.

La primera de las condiciones y que no será motivo de análisis en este punto sino en otro del presente capítulo consiste en los motivos o causas que dan inicio a dicho Procedimiento, las cuales son: a) el reconocimiento aduanero, b) el segundo reconocimiento, c) la verificación de mercancía en transporte y d) el ejercicio de las facultades de comprobación, que no son otra cosa sino los momentos en que las autoridades aduaneras podrán tener conocimiento de la existencia de mercancías de las en términos generales como lo hemos señalado "no se acredite

su legal estancia en el país", pero que como hemos visto en la Ley Aduanera se consagra como "se embarguen mercancías precautoriamente en los términos de ley", siendo que los términos que señala dicho ordenamiento son los casos que en forma precisa son establecidos en el art. 121-A en cinco fracciones, los que constituyen la segunda de las condiciones a que nos hemos referido y que le llamaremos casos de procedencia del embargo precautorio de las mercancías como acto fundamental en el PAMA, mismos de los que a continuación nos referiremos.

Como acotamos con anterioridad dichos casos de procedencia del embargo precautorio de las mercancías son cinco y se encuentran establecidos en el artículo 121-A de la Ley en comento, los cuales son los siguiente:

1.-El que las mercancías sean introducidas por lugar no autorizado para ello.

Es de señalar a este respecto que la entrada al territorio nacional

o la salida del mismo de mercancías deberá realizarse siempre por lugar autorizado para ello, siendo tales lugares los señalados para cada aduana o sección aduanera en las reglas de carácter general dictadas por la Secretaría.

2.-En el caso de la mercancía tanto de importación como de exportación prohibida o sujeta a restricciones o regulaciones no arancelarias (entre las que tenemos: permiso de autoridad competente o por regulaciones cuyas razones sean de seguridad nacional, salud pública, preservación de la flora o fauna, del medio ambiente, de sanidad fitopecuaria o los relativos a normas, etiquetas, compromisos internacionales o de cualquier otra regulación).

Al respecto es de señalar que existe mercancía a la que se restringe su importación o exportación, lo que puede ocurrir por dos causas, la primera aquélla que simple y sencillamente esta prohibida (caso de estupefacientes, drogas etc.)

y segunda aquélla de la que no se permitirá la entrada o salida del territorio nacional si no cuenta con la autorización o conformidad de las autoridades competentes que es la sujeta a restricciones de tipo no arancelario (caso de mercancías explosivas, inflamables, corrosivas, contaminantes o radiactivas), ya que tales mercancías requieren de un permiso previo de la autoridad competente.

3.-De la mercancía de la que no se acredite con la documentación aduanal correspondiente que tal haya sido sometida a los trámites correspondientes para su introducción al país. Siendo que en el caso de los pasajeros el embargo precautorio sólo se hará de aquélla mercancía que no haya sido declarada.

Es de señalar a este respecto que la tenencia, transporte o manejo de

de mercancías de procedencia extranjera, con excepción de aquéllas que fueren de uso personal, deberán ampararse en todo tiempo con la documentación consistente en: a) documentación aduanera que acredite su legal importación (pedimento, factura comercial, conocimiento de embarque en tratándose de tráfico marítimo, la documentación con la que se acredite el cumplimiento de requisitos en materia de regulaciones no arancelarias, la comprobación de origen), y en el caso de tratarse de vehículos importados en forma definitiva es necesario además que el importador entregue al comprador el pedimento de importación y así sucesivamente en las enajenaciones posteriores; b) Nota de venta expedida por autoridad fiscal federal; o c) factura expedida por empresario establecido e inscrito en Registro Federal de Contribuyentes y que como tal cumpla los requisitos. En el caso de tratarse de empresas portadoras legalmente autorizadas cuando transporten mercancías de

procedencia extranjera en lugares que no sean las franjas fronterizas o zonas libres del país, la comprobación de la legal estancia de la mercancía se hará con la carta de porte y demás documentos que establezca la SHCP mediante reglas de carácter general.

4.-Las mercancías que constituyan sobrantes en más de un diez por ciento de lo manifestado en el pedimento o carta de porte, siempre que se trate de transportistas en vías terrestres y se descubran con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento aduanero.

5.-Cuando se introduzcan dentro del recinto fiscal vehículos de carga en que se transporten mercancías de importación sin el pedimento que corresponda para la realización de su despacho. Embargándose precautoriamente los medios en que se transportan las mercancías sin incluir a éstas cuando con ellas se cause daño a

los recintos fiscales, ello para garantizar el pago de la multa que corresponda.

Los anteriores casos que en forma muy específica son los que en términos de ley constituyen la procedencia del embargo precautorio son los que como hemos visto se traducen todos ellos en que cuando se presente los motivos o supuestos para iniciar el PAMA y las autoridades aduaneras encuentren mercancía que haya sido introducida por lugar distinto, la que este prohibida o restringida, de la que no se acredite con documentación que cumplió los requisitos, que exceda de lo manifestado o que se introduzca sin pedimento, se percate simplemente en que de que de tal no se acredita su legal estancia en el país (mención que se ha empleado al hablar del PAMA).

Si bien es cierto que como siempre hemos hecho referencia la mercancía de la que procede el embargo precautorio sea de aquella de la que en términos

generales no se acredite su legal estancia en el país, es necesario tener siempre muy presente que tales casos a que nos hemos referido deberán ser siempre señalados como procedencia en caso del embargo, en virtud que como recordaremos de acuerdo al estricto cumplimiento que las autoridades siempre deberán dar a la garantía de legalidad es que es imprescindible que todo acto de molestia este siempre debidamente fundado y motivado, y por lo tanto el de la privación de bienes como lo es el embargo precautorio, teniéndose en primer término que expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso concreto (el artículo y la fracción que corresponda), además de señalarse las circunstancias especiales y razones que se hayan tomado en consideración para la emisión de tal embargo y que exista una adecuación entre los motivos aducidos y las normas legales aplicables al caso concreto.

#### **V.- REQUISITOS, FORMALIDADES.**

Más que hablar de requisitos en el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, es necesario hablar de formalidades ó requisitos formales, y sobre todo por lo que respecta al levantamiento del acta que inicia el PAMA en virtud de ser la propia ley la que les confiere ese carácter. Formalidades que son las siguientes:

En primer término "cuando con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento, verificación de mercancía en transporte o por el ejercicio de las facultades de comprobación, se embargue precautoriamente mercancía de la que no se acredite su legal estancia en el país la autoridad levantará acta de inicio de PAMA", desprendiéndose de lo anterior como bien se señaló la primera formalidad que se tendrá que cumplir por la autoridad aduanera es el levantamiento del acta, en la cual deberá hacer constar:

a) Los datos de identificación de la autoridad que practique tal diligencia.

**b) Los hechos y circunstancias que motivan el inicio del PAMA.**

**c) Los datos necesarios para la descripción, naturaleza y demás características de la mercancía embargada precautoriamente.**

**d) Toma de muestras de las mercancías a que nos hemos referido, así como de aquéllos elementos probatorios necesarios para dictar la resolución al PAMA.**

**e) La designación de dos testigos por parte del interesado previo requerimiento de la autoridad. En caso de no ser así, ya sea porque no fueren designados o porque designados no aceptaren, entonces la autoridad que practique la diligencia los designará.**

**f) También será requerido para que señale domicilio para oír y recibir**

notificaciones dentro de la circunscripción territorial de la autoridad competente para tramitar y resolver el procedimiento correspondiente, (con excepción de los pasajeros, los que podrán señalar un domicilio fuera de dicha circunscripción) con el apercibimiento que en caso de no hacerlo o de señalar uno que no le corresponda a él o a su representante, las notificaciones que fueren personales le serán efectuadas por estrados.

g) La notificación al interesado de que cuenta con diez días para que pueda ofrecer pruebas y alegatos que a su derecho convengan.

Además de las formalidades a que nos hemos referido, las cuales deberán estar contenidas en el acta de inicio de PAMA, es lógico que por tratarse de un acta en la que constan las circunstancias a que hemos hecho mención, deberá tal acta estar firmada por quienes en ella intervinieran como son la autoridad que la levanta,

como son la autoridad que la levanta, el presunto infractor, los que fueren testigos y en su caso el agente aduanal o su representante.

Además de las anteriores es imprescindible establecer como ya lo hemos señalado con anterioridad, que en tratándose de acto de autoridad (y más aún de actos que constituyan privación de bienes), siempre se tendrá que estar debida y suficientemente fundado y motivado, además de ser emitido por autoridad competente.

Ya levantada el acta de inicio de PAMA, y continuando con su tramitación podemos hablar de requisitos que se deberán de cumplir, tanto para el interesado (particular afectado con embargo precautorio de sus mercancías) como para la autoridad que hubiere levantado el acta entre los cuales se encuentra:

**Para el interesado.- El ofrecimiento de las pruebas que deberá ser por**

escrito de conformidad con lo establecido para los recursos administrativos que establece el Código Fiscal de la Federación y ante la autoridad que hubiere levantado el acta.

Para la autoridad que hubiere levantado el acta.- El desahogo y valoración de las pruebas se hará de conformidad con lo que el Código Fiscal de la Federación establece para las pruebas en tratándose de los recursos administrativos.

Mientras que para resolver dicho Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, la autoridad deberá de cumplir los siguientes requisitos:

a) Dictar resolución de inmediato, sin que proceda imponer sanciones ni obligaciones de pago de gastos de ejecución si el interesado presenta pruebas

documentales con las que acredite la legal estancia o tenencia de la mercancía en el país; en caso de existir mercancía embargada ordenará su devolución.

b) La resolución del PAMA en caso de ser dictada por una aduana, tendrá el carácter de provisional, por lo que las autoridades aduaneras podrán dictar una resolución definitiva, en un plazo que no exceda de cuatro meses, al no emitirse la definitiva, la provisional tendrá aquél carácter.

c) En caso de que el interesado no desvirtúe mediante pruebas documentales los hechos asentados en el acta de inicio de PAMA la autoridad dictará resolución en un plazo que no exceda de cuatro meses.

Además de lo anterior la resolución al PAMA deberá siempre estar emitida por autoridad competente para ello, la cual deberá fundar y motivar,

además claro está de cumplir con los requisitos de una resolución.

## VI.-NOTIFICACIONES

Siendo la notificación "el acto mediante el cual con las formalidades legales preestablecidas se hace saber una resolución judicial o administrativa a la persona a la que se reconoce como interesada en su conocimiento o se le requiere para que cumpla un acto procesal"<sup>(35)</sup>, es que entendemos la necesidad de que uno de los puntos a tratar en el análisis del PAMA sea el referente a la forma en que se hará del conocimiento del particular afectado con el embargo precautorio de las mercancías, los actos que una vez iniciado el procedimiento exista la necesidad de dárselos a conocer a dicho particular, teniendo entre tales y como uno de los más importantes

---

(35) DE PINA Y VARA, Rafael y DE PINA, Rafael. Ob. cit, pág.364.

la resolución que con motivo del PAMA sea emitida, la que en virtud de poder ser recurrida la misma siempre deberá ser notificada en forma personal, aunque excepcionalmente podrá ser en forma distinta, y de las que a continuación nos ocuparemos.

Como recordaremos, al hablar de las formalidades o requisitos formales que deberá contener el acta de inicio de PAMA indicamos que entre ellos, se deberá requerir al interesado para que señale domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la circunscripción territorial de la autoridad competente para tramitar y resolver dicho procedimiento (a excepción de los pasajeros, los que podrán señalar uno fuera de dicha circunscripción) apercibiéndolo que en caso de no hacerlo o de señalar uno que no le corresponda a él o a su representante, las notificaciones que fueren personales se efectuarán por estrados.

De lo anterior se desprende que en el PAMA tenemos dos clases de notificaciones que son:

**a) Personales, en todos los casos siempre y cuando se haya señalado en el acta de inicio de PAMA domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la circunscripción territorial de la autoridad competente para tramitar y resolver el PAMA, con excepción de los pasajeros los que como ya indicamos podrán señalar domicilio fuera de dicha circunscripción.**

**b) Por estrados, cuando no se haya señalado domicilio dentro de la circunscripción territorial de la autoridad competente para tramitar y resolver el PAMA, habiendo sido previamente apercibido de las consecuencias que la falta de ello le ocasionaría.**

**La principal notificación que deberá hacerse en el PAMA será la de la resolución, la cual desde nuestro muy particular punto de vista siempre deberá ser en forma personal o en su defecto por correo certificado con acuse de recibo, a pesar no haberse señalado domicilio dentro de la circunscripción territorial**

de la autoridad competente para tramitar y resolver el Procedimiento, en virtud de tratarse de un resolución (acto administrativo) que puede ser recurrido.

#### **VI.-SUPUESTOS**

Los que hemos llamado supuestos son las causas o motivos que dan inicio al PAMA, mismos que se establecen en forma enunciativa en el artículo 121 de la Ley Aduanera al establecer que la autoridad aduanera levantará el acta de inicio de procedimiento administrativo en materia aduanera cuando con motivo:

- a) Del reconocimiento aduanero,
- b) Segundo reconocimiento,
- c) Verificación de mercancía en transporte, o

**d) Por el ejercicio de las facultades de comprobación (visita domiciliaria), se embargue mercancía en los términos de ley.**

**Teniendo como ya lo señalamos cuatro supuestos (motivos o causas) por las que únicamente se inicia el PAMA y de las que a continuación hablaremos.**

**a) Reconocimiento Aduanero**

**Este se presenta, una vez que habiendo presentado el pedimento y efectuado el pago de las contribuciones determinadas por el interesado incluyendo en su caso las cuotas compensatorias, sea presentada la mercancía y se activado el mecanismo de selección aleatoria (semáforo fiscal), el que para que proceda dicho reconocimiento tendrá que mostrar una luz roja, por lo que la autoridad procede a efectuarlo, mismo que consiste en un examen de las mercancías y sus muestras,**

a fin de allegarse de los elementos que ayuden a verificar la veracidad de lo declarado en el pedimento y en general de las características con las cuales se permita la identificación de las mismas.

A este respecto cabe señalar que en caso de que con motivo de tal reconocimiento aduanero se presentare alguno de los casos de procedencia del embargo precautorio se iniciará el procedimiento administrativo en materia aduanera, precediéndose a levantar acta de inicio y continuándose con los trámites correspondientes.

**b) Segundo Reconocimiento**

Como recordaremos el segundo reconocimiento será el nuevo examen que se practique a aquellas mercancías respecto de las cuales se hubiere realizado

un primer reconocimiento, y las que una vez que vuelvan a activar dicho mecanismo les aparezca nuevamente una luz roja, y que en caso de presentarse alguno de los casos de procedencia del embargo precautorio de mercancías es que sea levantada el acta de inicio de PAMA.

**c) Verificación de Mercancía en Transporte**

La verificación de la mercancía en transporte consiste en revisar y comprobar que la mercancía que se transporta en vehículos de carga cumpla con los requisitos y por lo tanto en caso de encontrarse alguno de los casos de procedencia para el embargo precautorio de la mercancía, se proceda a levantar acta de inicio de PAMA.

**Cabe resaltar que los tres supuestos que son causa o motivo por los que se da**

inicio al PAMA, comparten todos ellos características que les son comunes y de las que hemos hablado a lo largo del presente capítulo y que como se ha señalado también, el único supuesto que tiene un trato especial y distinto a los anteriores es el que tiene como origen la visita domiciliaria, en virtud de hablarse no de un supuesto específico para su inicio sino del ejercicio de las facultades de comprobación que no es otra cosa sino uno de los actos de control y fiscalización que en todo tiempo tienen las autoridades fiscales (aduaneras) para comprobar el cumplimiento de los contribuyentes a sus obligaciones, motivo por el cual es quizá por lo que reviste características tan distintas y peculiares que hace que le llamemos un híbrido.

#### **d) Procedimiento Derivado de Visita Domiciliaria**

**El ejercicio de las facultades de comprobación que no es otra cosa sino**

la práctica de una visita domiciliaria, la que, cuando se presenta en materia aduanera como uno de los motivos de inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera, reviste características que la hacen tan distinta y peculiar a la visita domiciliaria en general. De la misma manera el PAMA que tiene como motivo de inicio una visita domiciliaria en materia aduanera es muy distinto respecto de los procedimientos que puedan iniciarse con motivo de los tres supuestos de los que ya nos hemos ocupado, constituyendo ello precisamente lo que da nombre a nuestro trabajo y que será únicamente motivo de análisis en el siguiente capítulo.

### VIII.- SUSTITUCION DE LA GARANTIA

El embargo precautorio, mediante el cual se afecta la mercancía, puede ser sustituido por otra garantía distinta de la mercancía. Lo anterior en términos de

lo dispuesto por el artículo 123 de la Ley Aduanera disposición en la que se prevé esta figura llamada "sustitución de garantía", la cual se dará en los términos y condiciones establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general, siempre y cuando no se trate de determinadas mercancías.

**Esas mercancías de las que no se permite la sustitución son:**

**a) Aquéllas de las que su importación o exportación este prohibida, y**

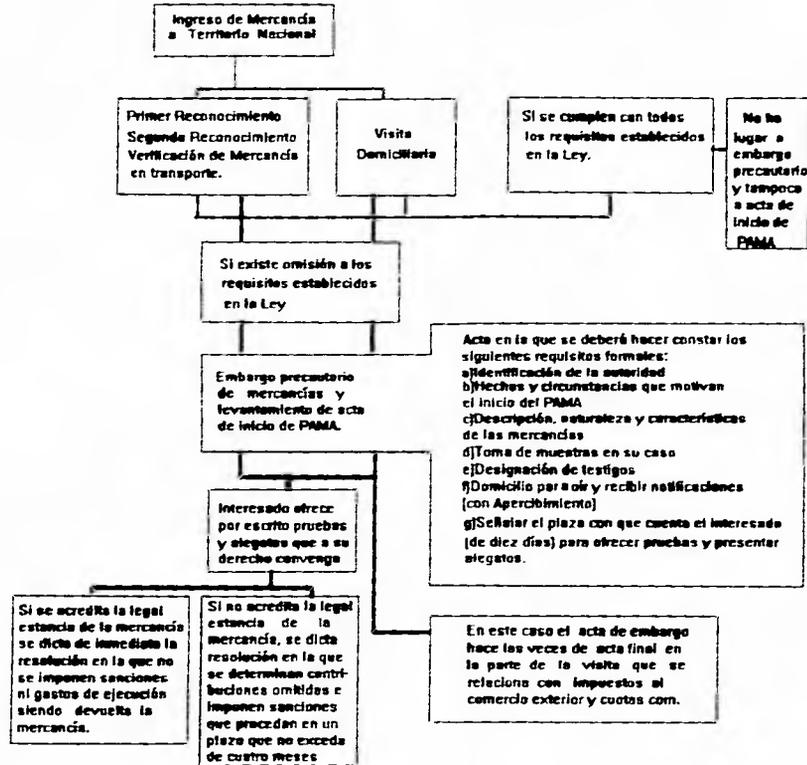
**b) Las que no necesitando la obtención de un permiso de autoridad competente, carezcan de él.**

**De tal manera, que no siendo la mercancía anteriormente señalada procederá la sustitución de la garantía a fin de que ésta, que fue objeto del embargo**

**precautorio sea sustituida por otra garantía.**

**Dicha sustitución de garantía a que nos hemos referido pudiera constituir el medio para evitar la privación definitiva de los bienes del particular, siempre y cuando ésta sea regulada en forma tal que sea otorgada en término breve.**

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA



## **S U M A R I O**

### **CAPITULO CUARTO. DE LA VISITA DOMICILIARIA**

- I.- DE LA VISITA DOMICILIARIA EN GENERAL Y SUS REQUISITOS.**
- II.- INICIO, DESARROLLO, INCONFORMIDAD EN CONTRA DE DE LOS HECHOS CONSIGNADOS EN LA ULTIMA ACTA PARCIAL.**
- III.- DE LA CONCLUSION DE LA VISITA DOMICILIARIA**
- IV.- DE LA VISITA DOMICILIARIA EN MATERIA ADUANERA**
- V.- CONCLUSION EN LA VISITA DOMICILIARIA EN MATERIA ADUANERA.**
- VI.- CONFLICTOS QUE SE PRESENTAN EN LA PRACTICA DE LA VISITA DOMICILIARIA EN MATERIA ADUANERA**

**Consideraciones preliminares.**

En el este capítulo será tratado el tema central del trabajo que ha ocupado nuestra atención a lo largo del desarrollo del mismo, debiendo advertir algunas consideraciones previas, mismas de las que nos ocuparemos ahora para ubicar a la visita domiciliaria, la cual es sólo una de las formas en que se presentan las facultades de comprobación de las autoridades fiscales.

En un primer momento debemos considerar que las facultades a que hemos hecho referencia existen como una de las funciones esenciales y específicas de la Administración Tributaria, que es la función de fiscalización.

Las facultades de las que se encuentran investidas las autoridades fiscales para cumplir con la función de fiscalización, tienen como fin verificar el exacto y también oportuno cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes,

las cuales encuentran su fundamento en la ~~encuentran~~ Constitución en el noveno párrafo del artículo 16 y posteriormente en las disposiciones ~~que para tal establece~~ el Código Fiscal de la Federación.

Tales facultades "se encuentran enmarcadas dentro del ámbito de una etapa que recibe el nombre genérico de procedimiento ~~oficioso~~ administrativo. Este procedimiento y las diversas fases que lo componen tienen como finalidad permitir a las autoridades administradoras de los impuestos comprobar el cumplimiento que los contribuyentes deben dar a las obligaciones que las distintas leyes tributarias les imponen"(36).

Son diversas las situaciones que pueden presentarse con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades, en virtud de que puede ser que como debería ocurrir, la autoridad en ejercicio de tales facultades sólo constatará que los contribuyentes han cumplido con sus obligaciones y por excepción se presenten casos en los que se percate que los contribuyentes han

---

(36) CUEVAS FIGUEROA, Pedro. Justicia Administrativa. "Las instancias administrativas de aclaración e Inconformidad". Editorial Trillas. Primera Reimpresión. México 1988, pag. 11.

incumplido, caso en el que se origina el ejercicio de las facultades que por virtud de la Ley también le son atribuidas, entre las que se encuentra la de exigir el pago forzado de las contribuciones que no hubieren sido cumplidas en parte o en su totalidad; o para obligar a dar cumplimiento a las obligaciones formales que no hubieren sido cumplidas; o bien que se presente el caso de alguna infracción procediendo en tal caso una sanción, o como caso extremo que se constate algún hecho que sea constitutivo de algún delito, dando vista al Ministerio Público para ejercer la acción penal en contra de quienes resulten responsables de las conductas delictivas.

Las anteriores situaciones son las que se podrían presentar cuando las autoridades ejercitan sus facultades de comprobación. Si el ejercicio de dichas facultades lleva a la autoridad a constatar que el contribuyente cumplió con sus obligaciones en forma cabal y oportuna el procedimiento de que hemos hablado concluirá con una resolución en la que precisamente se reconozca dicho

**cumplimiento, y en caso de que del procedimiento la autoridad compruebe que el contribuyente no cumplió con sus obligaciones, la resolución que se emita será determinando las contribuciones que hubiere omitido así como las sanciones a que haya lugar por tales omisiones.**

**El procedimiento oficioso administrativo, se traduce en una oportunidad en que las autoridades fiscales gozan de facultades amplias para constatar que los contribuyentes cumplan de manera cabal y oportuna con sus obligaciones, siendo precisamente dentro de dicho procedimiento en el que las autoridades se deben de allegar todos aquéllos elementos para la comprobación del cumplimiento, incumplimiento o cumplimiento parcial de las obligaciones, así como de infracciones e incluso de ilícitos. Los elementos a que nos hemos referido son los que con posterioridad constituirán la motivación de las resoluciones que pueden ser de reconocimiento del cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes o de las que sean liquidatorias o sancionadoras en caso de incumplimiento**

de las obligaciones de los sujetos pasivos.

La importancia de hablar del procedimiento oficioso administrativo, radica en que al presentarse bajo la forma de la visita domiciliaria, debe de cumplir con todas las características a que hemos hecho referencia entre las que destaca por su importancia la garantía de audiencia que dentro del procedimiento debe ser otorgada, la cual siempre debe ser otorgada previa al acto de molestia, cuestión ella respetada en forma estricta en la visita domiciliaria, pero que en tratándose de ella cuando se presente en materia aduanera no es respetada, ya que si bien se pretende otorgar dicha garantía al establecer los diez días que tiene el particular afectado para ofrecer pruebas, dicho plazo es posterior al acto de molestia, por lo que tal resulta como bien se expresa un momento para ofrecer pruebas pero con el que en momento alguno se da cumplimiento a nuestro más elemental orden jurídico la Constitución.

## I.- DE LA VISITA DOMICILIARIA EN GENERAL Y SUS REQUISITOS

La visita domiciliaria , es en términos generales la revisión que de la contabilidad del contribuyente es realizada en el domicilio fiscal del mismo, por la autoridad fiscal competente, con el objeto de verificar el cumplimiento cabal y oportuno de las obligaciones fiscales de aquél.

La práctica de dichas visitas se realiza tanto a contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados y para revisar su contabilidad, bienes o mercancías.

Dichas visitas como apunta el maestro Sergio Francisco de la Garza, "revisten dos modalidades:

*A.Las de inspección*, que buscan comprobar el cumplimiento de un

impuesto en particular, generalmente los impuestos especiales regulados por la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, y que se caracterizan normalmente por su brevedad.

B. *Las de auditoría*, que buscan la comprobación integral del cumplimiento de obligaciones tributarias y que por ello tienen una duración superior"(37).

Retomando una vez más las ideas del Maestro Sergio Francisco de la Garza, quien expresa "la visita domiciliaria en general es el medio de fiscalización por excelencia"(38), se desprende la importancia que ella reviste, y la cual encuentra su fundamento en la Constitución General de la República en el artículo 16 al establecer, la posibilidad de que la autoridad administrativa practique visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables

---

(37) Ob. cit, pág.734.

(38) Ibidem

para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose, en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos, formalidades que son: a) orden de cateo que sólo la autoridad judicial podrá expedir (en el caso de la visita la autoridad administrativa); b) la que será escrita, y en la que se expresara el lugar o lugares que han de inspeccionarse y las personas que se buscan; y c) que al concluirla se levante acta circunstanciada en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante. Lo anterior constituye no sólo el fundamento constitucional de las Visitas Domiciliarias como ya lo hemos expresado, sino también los requisitos constitucionales de dichas visitas.

Cabe apuntar que además de los requisitos ya señalados, es indispensable tener muy presente que en virtud de tratarse de un acto de molestia, la autoridad debe de cumplir estrictamente con los requisitos que para tal establece la Constitución General de la República en su artículo 16 primer párrafo en el

que expresa "que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive", lo anterior en virtud que tal visita constituye una intromisión por parte de la autoridad al domicilio del particular, lo cual obviamente debe cumplir con determinados requisitos indispensables, entre los que se encuentra, claro está, el mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive, toda vez que indiscutiblemente dicha visita es un acto de molestia al particular, por la intromisión de que ya hablamos al domicilio del particular visitado, irrumpiendo y perturbando su derecho legítimo a disfrutar su ámbito privado.

La opinión anterior, la cual es sostenida por autores reconocidos, y con la que estamos de acuerdo, muy a pesar de controvertir con ello la opinión del maestro emérito don Ignacio Burgoa O. en virtud de que el sostiene "las

visitas domiciliarias a que alude el último párrafo del artículo 16 constitucional y que equivalen a las inspecciones que puede practicar toda autoridad administrativa para constatar en cada caso concreto la observancia de reglamentos gubernativos o de ordenamientos de carácter fiscal, no sólo no deben estar precedidas por orden judicial alguna, sino ni siquiera por ningún mandamiento escrito."(39)

A mayor abundamiento es de sostener que la importancia del mandamiento escrito de autoridad competente es uno de los requisitos indispensables que deberá ser previo a la práctica de la visita, reflejándose lo anterior en la necesidad de la existencia de la orden de visita domiciliaria, ello en términos de lo establecido por el artículo 43 que junto con el 38 del Código Fiscal de la Federación, contienen los requisitos de dicha Orden, y de los que la Constitución realiza un reconocimiento al expresar "...sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas...".

---

(39) BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa, S.A. Décimosexta Edición. México, 1982, pág. 617.

Los requisitos que la orden de visita domiciliaria deberá contener, son lo que se encuentran preceptuados en los artículos 43 y 38 del Código Fiscal de la Federación, de los que a continuación nos ocuparemos.

El artículo 43 del Código Fiscal, establece que la Orden de visita además de los requisitos a que se refiere el artículo 38 de dicho ordenamiento, se deberán indicar:

a)El lugar o lugares donde debe efectuarse la visita, y que en caso de haber aumento de los lugares a visitar, ello deberá ser notificado al visitado.

b)El nombre de la persona o personas que deban efectuar la visita (los visitantes), mismos que podrán ser sustituidos, aumentados o reducidos en su número, o en cualquier tiempo por la autoridad competente. Dicha sustitución o aumento de las personas que deben efectuar la visita se notificará al visitado.

Por lo que respecta los requisitos que establece el artículo 38 del Código Fiscal y al cual nos remite el artículo 43 de dicho ordenamiento, ellos son los siguientes:

- a) Constar por escrito.
- b) Señalar la autoridad que lo emite
- c) Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate. A este respecto cabe señalar que la visita siempre deberá ser específica y no genérica, lo anterior de acuerdo al criterio sustentado por la Segunda Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 40/90, mismo que a la letra dice:

**ORDENES DE VISITA. DEBEN PRECISARSE CLARAMENTE SU OBJETO.-Lo establecido por la fracción III del artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, es en el sentido de expresaren la orden de visita el objeto o propósito de la misma, constituye un requisito esencial que no puede**

ser soslayado por la autoridad que la emita, pues el mismo tiene como objeto, en primer término, que la persona visitada conozca en forma precisa las obligaciones a su cargo que se van a revisar, y en segundo lugar que los visitadores se ajusten estrictamente a la verificación de los renglones establecidos en la visita, pues sólo de esa manera se cumple debidamente con el requisito establecido en el artículo 16 constitucional de que las visitas practicadas por las autoridades administrativas se deben sujetar a las formalidades que dicho precepto fundamental establece para los cateos se encuentra precisamente, que en la orden se deben señalar los objetos que se buscan. Por lo cual las órdenes de visita a que se refiere el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación se deben precisar de manera clara y por su nombre los impuestos, de cuyo cumplimiento, las autoridades fiscales pretenden cerciorarse y, la utilización, de formas imprecisas e indeterminadas como de que el objeto de la visita es el que se "verifiquen el cumplimiento de las obligaciones fiscales, principales, formales y/o accesorias, por impuestos y derechos federales de los cuales deba(n) usted(es) responder en forma directa, solidaria y objetiva" no es sino una generalización de facultades revisoras de las autoridades fiscales que no satisface a plenitud la garantía de legalidad que consagra el artículo 16 constitucional.

Publicada en la página 53 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación No. 36 de diciembre de 1990.

d) Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre de las personas a las que vaya dirigido. En caso de no conocer el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalaran datos suficientes que permitan su identificación.

## II.-INICIO, DESARROLLO, INCONFORMIDAD EN CONTRA DE LOS HECHOS CONSIGNADOS EN LA ULTIMA ACTA PARCIAL.

Una vez que se ha expedido la orden de visita domiciliaria, misma que cumpla todos y cada uno de los requisitos establecidos por los artículos 38 y 43 del Código Fiscal de la Federación, "la primera condición para su ejecución es que la actividad en que ésta se traduce se realice en días y horas hábiles."<sup>(40)</sup> En tal virtud es que en el propio ordenamiento en comento en su artículo 13 dispone que las diligencias de las autoridades fiscales deberán realizarse en días y horas

---

(40) CARTAS SOSA, Rodolfo y AYALA, Graciela. Las Visitas Domiciliares de Carácter Fiscal. Editorial Themis. Primera Edición. México 1994, pág. 101.

**hábiles. Por lo que respecta a los días, el artículo 12 del Código Fiscal establece los días que no se consideran hábiles los cuales son: los sábados, los domingos ni el 1 de enero; el 5 de febrero; el 21 de marzo; el 1 y 5 de mayo; el 1 y 16 de septiembre; el 20 de noviembre; el 1 de diciembre de cada seis años, cuando corresponda a la transmisión del Poder Ejecutivo Federal y el 25 de diciembre, así como los días en que tengan vacaciones generales las autoridades fiscales federales, por lo que por excepción serán hábiles aquéllos que no correspondan a los anteriormente mencionados. Las horas hábiles serán las comprendidas entre las 7:30 y las 18:00 hrs.**

**Las autoridades fiscales podrán, para la práctica de las visitas domiciliarias y otros casos en particular habilitar días y horas inhábiles, en el caso de que la persona con quien se va a realizar la diligencia realice actividades por las que deba pagar contribuciones en días y horas inhábiles. Podrán también continuar en**

días y horas inhábiles una diligencia iniciada en días y horas hábiles, cuando la continuación tenga por objeto el aseguramiento de contabilidad o bienes del particular.

Habiéndonos referido a la primera condición a que se enfrenta la orden de visita domiciliaria para su ejecución, es preciso indicar que también para tal, ésta deberá dar cumplimiento al requisito previo e indispensable de dicha orden, el cual es señalar el lugar o lugares o establecimientos del visitado, por lo que la visita debe realizarse específicamente en los lugares que ya fueron señalados en la orden de visita, (constituyendo ello uno de los requisitos que para tal establece el artículo 43 del Código Fiscal, y del que ya hicimos mención con anterioridad), ya que de no ser así la visita sería nula.

Ahora bien, cumplidos que sean en primer término los requisitos de la orden y posteriormente las condiciones, para la ejecución de la orden de visita, puede

acontecer el caso de que al presentarse los visitantes en el lugar día y hora adecuados, ocurra que el visitado o su representante no estuviere, por lo que en dado caso el visitador(es) dejarán citatorio con la persona que se encuentre en dicho lugar para que el visitado o representante a quien se busca lo esperen a una hora determinada del día siguiente a fin de recibir la orden de la visita domiciliaria, siendo que en al caso de que no se hiciere como lo hemos señalado, la visita se iniciará con quien se encuentre en el lugar visitado.

Previo al inicio de la visita domiciliaria los visitantes pueden ejercer determinadas facultades las cuales se encuentran consagradas en el párrafo tercero y cuarto de la fracción II del artículo 44 del Código Fiscal en el cual se establece que:

a) En el caso de que exista peligro que el visitado se ausente o pueda realizar maniobras para impedir el inicio o desarrollo de la diligencia, los visitantes

podrán proceder al aseguramiento de la contabilidad.

b) En los casos en que al presentarse los visitadores al lugar en donde deba practicarse la diligencia, descubran bienes o mercancías cuya importación, tenencia, producción, explotación, captura o transporte deba ser manifestada a las autoridades fiscales o autorizada por ellas, sin que se hubiera cumplido con la obligación respectiva, los visitadores procederán al aseguramiento de dichos bienes o mercancías.

Como podemos observar, las facultades que les son otorgadas a los visitadores, son para el aseguramiento en el primero de los casos de la contabilidad y en el segundo de los bienes o mercancías. Consideramos que dichas facultades dejan en completo estado de indefensión al particular, el cual ya se ve afectado en su patrimonio por virtud de que su contabilidad, sus bienes o

mercancías quedan aseguradas, lo anterior aún antes de que le sea entregada la orden de visita, se identifiquen los visitantes y sea requerida la designación de testigos (los cuales darán fe y certidumbre de lo manifestado en la diligencia), por lo tanto es que la autoridad sin dar cumplimiento a lo establecido por el artículo 16 Constitucional no sólo irrumpe en las esfera privada del particular sino que además le ocasiona una un perjuicio en su bienes.

Es de señalar que el Art. 16 Constitucional es en el se consagra el fundamento constitucional para la práctica de las visitas domiciliarias, el cual preceptúa lo siguiente:

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles

indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose, en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

Desprendiéndose de lo anterior que la Constitución faculta a la autoridad administrativa para la práctica de las visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía y exigir la exhibición de libros y papeles indispensables más no para privar a los particulares de sus bienes, por lo que desde este punto de vista tal aseguramiento es del todo inconstitucional.

#### INICIO DE LA VISITA

De los artículos 42 fracción I, último párrafo y del artículo 44 fracción

III, se desprende que el inicio de la visita domiciliaria tiene lugar cuando se entregue la orden para la visita, acto continuo se procede a la identificación de los visitadores ante la persona con quien se entienda la diligencia, requiriéndola para que designe a dos testigos y sólo en caso de que no sean designados o que los designados no acepten fungir como tales es que los visitadores serán quienes los designarán, hechos ellos que deberán constar en el acta que al efecto levanten. Confirma lo anterior el criterio que a este respecto sostiene el Tribunal Fiscal, mismo que a la letra dice:

**VISITAS DOMICILIARIAS. MOMENTO DE INICIO DE LAS MISMAS. DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 42, FRACCION III Y PARTE FINAL, DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.-**El Instituto Mexicano del Seguro Social, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los patrones, tiene, entre otras facultades, la de practicar visitas domiciliarias en los términos de los artículos 42, fracción III, del Código

**Fiscal del la Federación supletorio de la Ley del Seguro Social. Ahora bien, conforme a la parte final del precepto legal que se menciona, las visitas se inician precisamente en el momento que se notifica y entrega la orden respectiva, máxime si en ese acto se solicita determinada documentación al visitado. En consecuencia, debe hacerse constar en el acta que se levante, que al inicio de la visita se identificaron los visitantes, dejándose constancia, igualmente, acerca de la designación de testigos.**

**Revisión No. 1755/86.- Resuelta en sesión de 12 de enero de 1989, por unanimidad de 6 votos.- Magistrado Ponente: Gonzalo Armienta Calderón.- Secretario: Lic. Rolando G. Magaña Herrejón.**

Es de señalar que "la finalidad perseguida con la entrega de la orden es evidente: únicamente así puede el afectado conocer en forma íntegra y cabal, plena, el contenido del mandamiento y constatar si reúne o no los requisitos tuitivos de la privacidad de los particulares que son objeto de una inspección por parte de las autoridades fiscales, entre ellos, la existencia misma del

mandamiento, su fundamentación y motivación, el destinatario del acto, la competencia de quien lo emite, las obligaciones de que se trate la verificación, los encargados de practicarla..."(41)

En lo que respecta a la identificación de los visitantes tiene como objetivo principal evitar posibles suplantaciones en perjuicio del particular, pues no es suficiente que las personas designadas en la orden (visitadores) se presenten en el domicilio señalado para la practica de la visita ya que además es igual de indispensable que aquéllos se identifiquen en cuanto a su persona, cargo y que se encuentran legalmente facultados para la practica de la visita. Lo anterior toda vez que "la inspección domiciliaria constituye una manifestación de la soberanía del Estado, y en tal virtud, sólo las autoridades y sus agentes pueden llevarla a cabo, entendiéndose por las primeras a los órganos de la Administración Pública

---

(41) CARTAS SOSA, Rodolfo y AYALA, Graciela. Las Visitas Domiciliarias de Carácter Fiscal. Ob.cit, pág. 106.

Central o Centralizada que tienen dentro de su ámbito de atribuciones facultades para ordenar la práctica de las visitas, vinculando a aquella con el particular en el sentido de obligarlo a soportar la presencia de extraños en su esfera de privacía, y por los segundos a quienes investidos por el poder público intervienen en la fase ejecutiva del mandamiento." (42)

Como hemos visto es imprescindible la identificación de los visitantes y la forma en que ésta se realice, ya que tal debe ser clara, cierta, precisa y contundente en relación a la descripción de la persona del visitador(es), además del documento que los acredite como tales, lo anterior de acuerdo al criterio sostenido por la Jurisprudencia que a continuación me permito transcribir:

2ª 6/90

**"VISITAS DOMICILIARIAS. REQUISITOS PARA LA IDENTIFICACION DE LOS INSPECTORES QUE LAS PRACTICAN.-Para satisfacer con plenitud el requisito legal de identificación en las visitas domiciliarias, es necesario que en**

---

(42) CARTAS SOSA, Rodolfo y AYALA, Graciela. Las Visitas Domiciliarias de Carácter Fiscal. Ob. cit. pág.126.

las actas de auditoría se asienten todos los datos necesarios que permitan una plena seguridad de que el visitado se encuentra ante personas que efectivamente representan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que por tal motivo pueden introducirse a su domicilio, por lo que es menester se asiente la fecha de las credenciales y el nombre de quien las expide para precisar su vigencia y tener la seguridad de que esas personas efectivamente prestan sus servicios en la Secretaría, además de todos los datos relativos a la personalidad de los visitadores y su representación, tomando también en cuenta que mediante la identificación mencionada, se deben dar a conocer al visitado cuestiones relacionadas con esa personalidad, para protegerlo en sus garantías individuales, ya que de esas prácticas de inspección o visita, pueden derivar posibles afectaciones a sus intereses jurídicos.

**Contradicción de Tesis 6/89.-Entre las sustentadas por el Tercero y Cuarto Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito.- 20 de agosto de 1990.- Unanimidad de 4 votos.-Ausente: de Silva Nava.-Ponente Fausta Moreno Flores.- Secretario: Mario Alberto Adame Nava.**

**Tesis de Jurisprudencia 6/90, aprobada por la Segunda Sala de este alto Tribunal en Sesión Privada celebrada el 19 de Octubre de mil Novecientos Noventa.- Unanimidad de cuatro votos de los señores ministros:Atanasio González Martínez, Carlos de Silva Nava, Fausta Moreno Flores y Noé Castañón León.- Ausente:Presidente José Manuel Villagordo Lozano.**

**Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Num.35 Noviembre de 1990.**

Al inicio de la visita hablamos del requerimiento que se le realiza al visitado para la designación de los testigos y las situaciones que se puedan presentar con motivo de tal requerimiento, pero además cabe destacar la importancia que su participación reviste dentro de la práctica de la visita domiciliaria, la cual constituye quizá no solamente una formalidad sino una solemnidad, ya que su ausencia provocara la invalidez de dicho acto. La función de dichos testigos consiste en dar fe de que ante su presencia se llevaron a cabo diversas manifestaciones o hechos los cuales se asentaron en el acta respectiva, constituyendo ello uno de los requisitos que consagra la propia Constitución.

Dichos testigos, una vez que fueren designados, ya fuere por el visitado o en su caso por la autoridad que practica la diligencia, podrán ser sustituidos en cualquier tiempo en los siguientes casos:

1) Porque no comparezcan al lugar donde se este llevando a cabo dicha visita;

2) Por ausentarse del lugar antes de que concluya la diligencia, o

3) Porque los testigos manifiesten su voluntad de dejar de ser testigo.

En tales circunstancias, la persona con quien se entienda la visita deberá designar de inmediato otros y sólo ante su negativa o impedimento de los designados, los visitadores podrán designar a quienes los sustituyan, siendo que dicha sustitución no invalida los resultados de la visita.

En este punto de la visita que nos ocupa que es su "inicio" debemos referirnos al auxilio de la fuerza pública que podrán solicitar las autoridades fiscales de otras autoridades fiscales competentes para ello, a fin de que así se pueda continuar una visita iniciada por aquéllas, notificando al visitado la sustitución de la autoridad así como de los visitadores.

## **DESARROLLO**

**El primer punto a referirnos al hablar del desarrollo de la visita encontramos el del acceso de los visitadores al lugar o lugares (que sean objeto de la visita), el cual deberá ser permitido por los visitados o por la persona con la que en su caso se entienda la diligencia.**

**Permitido que sea el acceso a los visitadores al lugar objeto de la visita, y ya en el desarrollo de la misma existen determinadas circunstancias, de las cuales nos ocuparemos a continuación.**

**a)La obligación de los visitados de poner a disposición de los visitadores la documentación y contabilidad. De dicha documentación los visitadores podrán sacar fotocopia para que previo cotejo con sus originales sean certificadas, siendo anexadas a las actas finales o parciales que se levanten con motivo de la**

visita. También se deberá permitir la verificación de bienes y mercancía, así como documentos, discos, cintas o cualquier otro medio procesable de almacenamiento de datos que tenga el contribuyente.

b)El permitir a los visitantes recoger la contabilidad del visitado, la cual podrá realizarse en los supuestos establecidos por el art. 45 del Código Fiscal de la Federación, para ello los visitantes deberán levantar acta parcial al respecto, misma que deberá cumplir los requisitos establecidos por el artículo 46 del Código Fiscal de la Federación.

c)El permitir a los visitantes asegurar la contabilidad, correspondencia o bienes que no estén registrados en la contabilidad, pudiendo sellar o colocar marcas en dichos documentos, bienes o muebles, archiveros u oficinas donde se encuentren, así como dejarlos en calidad de depósito al visitado o a la persona con

quien se entienda la visita, previo inventario que al efecto se realice. Para el caso de que el visitado necesite algún documento para realizar sus actividades, le será permitido extraerlo siempre que sea ante la presencia de los visitadores, quienes podrán sacar copia de dicho documento.

d) En el caso de que en el desarrollo de la Visita se presentará alguna de las causales de determinación presuntiva señalados en el art. 55 del Código Fiscal, dichas autoridades, procediendo la autoridad a iniciar el procedimiento para la determinación presuntiva establecido en el Art. 58 del Código en comento.

Durante el desarrollo de la visita domiciliaria es indispensable que los visitadores levanten acta circunstanciada, en la que constaran todos los hechos u omisiones que durante su práctica se hayan conocido, tales harán prueba plena de su existencia, para el efecto de la determinación de las obligaciones a cargo del contribuyente por el período revisado.

La circunstanciación de los hechos se da a través del acta, documento que desde luego debe empezar a extenderse desde el momento de inicio de la visita y cerrarse a la conclusión de la misma.

Las actas parciales serán en términos de lo establecido por el art. 46 fracción IV del Código Fiscal de la Federación aquéllas en las que se hagan constar hechos, omisiones o circunstancias de carácter concreto, de los que se tenga conocimiento en el desarrollo de la visita o después de concluída, pero que una vez que se formule la liquidación no se podrán levantar más actas con ese carácter sin que para ello exista una nueva orden de visita.

Si durante el desarrollo de la visita las autoridades conocieran hechos u omisiones que puedan entrañar incumplimiento a las disposiciones fiscales, las consignarán en forma circunstanciada en actas parciales, así también en el caso de los hechos que se conozcan de terceros. En la última acta parcial que

se levante se expresará tal circunstancia y destacando el hecho de que entre ésta y el acta final, deberán transcurrir cuando menos quince días(lo que significa que entre ambas podrá mediar más tiempo), plazo en el cual el contribuyente podrá presentar los documentos, libros o registros que desvirtúen los hechos u omisiones.

**INCONFORMIDAD EN CONTRA DE LOS HECHOS CONSIGNADOS EN  
LA ULTIMA ACTA PARCIAL .**

Como ya anotamos en párrafos anteriores, levantada que sea el última acta parcial (en la que se hará mención expresa de ser tal), el contribuyente visitado tiene un término de quince días para ofrecer y presentar las pruebas documentales que desvirtúen los hechos u omisiones conocidos por los visitadores que puedan entrañar algún incumplimiento a las disposiciones de carácter fiscal.

A pesar de que el Código Fiscal vigente y como lo señalan los autores Roberto Cartas Sosa y Graciela Ayala "apenas si se ocupa de lo que queda de esta institución, contrariamente a las disposiciones que en el Código anterior regulaban al detalle la llamada inconformidad contra actas de visita"<sup>(43)</sup>, nos ocuparemos de esta institución por considerarla importante y fundamental dentro del procedimiento oficioso administrativo por ser la última etapa de dicho procedimiento, en virtud de constituir el momento en el que el particular le es otorgada la garantía de audiencia de que todo procedimiento inclusive administrativo debe de cumplir.

Además de que como ya lo señalamos en páginas anteriores dicha garantía de audiencia que se otorga al particular a través de la inconformidad en contra de la última acta parcial resulta esencial, toda vez que la intervención del particular es necesaria a fin de que él este en posibilidad de probar hechos o proporcionar

---

<sup>43)</sup>Cb. cit, pág. 259.

información a fin de que la autoridad pueda tomar una decisión apegada a derecho.

Consideramos que a pesar de que el Código solamente haga referencia a que el contribuyente podrá presentar los documentos, libros o registros que desvirtúen los hechos u omisiones, aquél podrá no solo limitarse a presentar documentación sino que también hacer manifestaciones tendientes a desvirtuar determinados hechos así como a formular alegatos y todo aquello que considere necesario para la defensa de sus intereses, lo anterior en virtud de que con esta inconformidad prevista en el segundo párrafo fracción IV del art. 46 del Código Fiscal lo que se otorga como ya hemos visto es la Garantía de Audiencia al contribuyente afectado, la cual para verse totalmente satisfecha debe de comprender tales aspectos, es decir, no sólo el de aportar pruebas documentales sino además la manifestación de razones y consideraciones legales en que apoye las pruebas aportadas. Cabe hacer notar que la Garantía de Audiencia deberá

vigilar su estricto cumplimiento tanto en el aspecto de otorgarla como en el de tomar en consideración lo aportado y manifestado por el contribuyente, por lo que es indispensable que aquélla se ocupe del estudio de las manifestaciones hechas valer así como de las pruebas aportadas, ocupándose de valorarlas conforme a derecho, pudiendo de esta manera estar en posibilidad de determinar si se logró desvirtuar las omisiones que se hubieren detectado durante ejercicio de las facultades de comprobación de la autoridad.

El hecho de que la garantía de audiencia alcance también a las autoridades administrativas encuentra su sustento en lo establecido por la Segunda Sala de la Suprema Corte desde el año de 1944, momento en el que se estableciera que la garantía de audiencia alcanza al particular también frente a autoridades administrativas, y se estableció que el procedimiento que se instaure al efecto

no necesariamente debe de tener las mismas formalidades que el judicial "pues bien pueden satisfacerse los requisitos a que se contrae la garantía mediante un procedimiento ante las autoridades administrativas, en el cual se dé al particular afectado, oportunidad de hacer su defensa y se el otorgue un mínimo de garantías que le aseguren la posibilidad de que, rindiendo las pruebas que estime convenientes, y formulando los alegatos que crea pertinentes, aunque no tenga la misma formalidad que en el procedimiento judicial, la autoridad que tenga a su cargo la decisión final, tome en cuenta tales elementos, para dictar una resolución legal y justa".(44)

Al anterior criterio es necesario agregar que como lo sostuvo la Segunda Sala dicha garantía de audiencia debe ser previa a la resolución definitiva de que se trate, agregando con posterioridad el Pleno de la Corte que también deberá ser

---

(44) CARTAS SOSA, Rodolfo y AYALA, Graciela. Las Visitas Domiciliarias de Carácter Fiscal. Ob. cit, pág.270.

"previa a la afectación definitiva de los intereses de los causantes", cuestión esta de gran relevancia para nuestro presente trabajo "de la visita domiciliaria en materia aduanera y su conclusión".

Amén de lo anterior, cabe resaltar que dentro del procedimiento oficioso administrativo, el contribuyente deberá de gozar de la garantía de audiencia, para que precisamente dentro del mismo la autoridad oiga las manifestaciones y reciba las pruebas aportadas por aquél, las cuales tendrán como finalidad demostrar ante aquélla el cumplimiento cabal y oportuno de sus obligaciones de carácter fiscal, ya que de ocurrir lo contrario, es decir, que se concluya el procedimiento (la visita domiciliaria) sin haber sido otorgada dicha garantía de audiencia emitiéndose con posterioridad una resolución, el particular tendrá derecho a ejercitar los medios de defensa correspondientes, gozando en ese momento de una garantía de justicia y no de audiencia.

### III. - DE LA CONCLUSION DE LA VISITA DOMICILIARIA

La visita domiciliaria concluirá se haya presentado o no la inconformidad en contra de los hechos consignados en la última acta parcial, es decir quince días después de levantada la última acta parcial.

La diligencia de cierre del acta final con la que precisamente concluye la visita domiciliaria, debe de cumplir ciertos requisitos de los que nos ocuparemos a continuación.

En un primer momento la diligencia deberá entenderse con el visitado o su representante, y sólo a falta de ellos, les será dejado citatorio para que estén presentes a una hora determinada del día siguiente, y en caso de no presentarse, dicha acta final se levantará ante quien estuviere en el lugar visitado; en el momento del cierre del acta final deberán firmar dicha acta cualquiera de

los visitantes, el visitado o aquella persona con quien se entendió la diligencia y los testigos, dejándose copia al visitado.

Para el caso de que el visitado o la persona con quien se haya entendido la diligencia o los testigos no firmen el acta, ya sea porque se nieguen o por no comparecer a su firma, así como por negarse a aceptar copia del acta, tal circunstancia se asentará en la misma sin que ello afecte la validez y su valor probatorio; las actas parciales forman parte integrante del acta final, lo anterior apesar de que no se señale en forma expresa.

Por último, existe un plazo máximo para la conclusión de la visita domiciliaria el cual es de nueve meses contados a partir de que se le notifique a los contribuyentes el inicio de las facultades de comprobación excepción de los casos señalados en el artículo 46-A del Código Fiscal de la Federación,

supuestos en los cuales dicha visita podrá ampliarse por períodos de nueve meses sólo por dos ocasiones y en casos especiales, en los cuales la conclusión debe ser en un año de acuerdo al criterio de los Tribunles Colegiados.

#### IV. - DE LA VISITA DOMICILIARIA EN MATERIA ADUANERA

Al referirnos a la visita domiciliaria en materia aduanera, es indispensable tener presente que dicha institución encuentra su regulación, como lo hemos visto a lo largo del desarrollo del presente capítulo en el Código Fiscal de la Federación, cuerpo normativo que se encarga de consagrar todo lo relativo a las facultades de comprobación que tienen las autoridades fiscales, entre las que encontramos a la visita domiciliaria, por lo que a pesar de que ahora nos corresponda hablar de ella en materia aduanera, es importante resaltar que siendo el Código Fiscal como ya lo señalamos el que regule específicamente todo lo relativo a la misma.

en obvio de repeticiones diremos que ella la realizan las autoridades aduaneras, la cual deberá en todo momento dar cumplimiento a lo establecido en el cuerpo normativo en comento, y precisamente enfocaremos nuestra atención a puntualizar en aquéllos aspectos en los que la visita domiciliaria en materia aduanera no sólo, no se ajusta a lo establecido en el Código Fiscal, sino también aquéllos aspectos en los que la visita domiciliaria establecida en la Ley Aduanera transgrede preceptos constitucionales.

Al ocuparnos ahora de la visita domiciliaria en materia aduanera, diremos que ella constituye una de las formas en las que se presentan las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras (autoridades a las que ya hemos hecho referencia tanto en el primer y tercer capítulo, las que para el caso específico de la visita tendrán ese carácter en términos del artículo 3o de la Ley Aduanera en relación con el Reglamento Interior de la SHCP la Administración General de Auditoría Fiscal y la Local de Auditoría Fiscal) respecto al cumplimiento que los

contribuyentes, propietarios o poseedores de mercancías, den tanto a las disposiciones fiscales como también a las disposiciones establecidas por la Ley aduanera respecto del ingreso o salida de mercancía del territorio nacional.

Dicha visita, como hemos visto tendrá como finalidad verificar el cabal y oportuno cumplimiento que los visitados den a las disposiciones tanto aduaneras como fiscales, lo anterior en virtud que las obligaciones en materia aduanera derivan en obligaciones de carácter fiscal, en virtud del pago de los diversos impuestos que con motivo del ingreso de las mercancías a territorio nacional se deben pagar al fisco.

La verificación del cabal y oportuno cumplimiento a las disposiciones de carácter aduanero, radicarán fundamentalmente en la práctica de la visita

domiciliaria en materia aduanera en que la autoridad visitadora verifique que el vistado quien podrá ser propietario o poseedor de mercancías acredite la legal estancia de la mercancía extranjera o nacionalizada, cuestión ésta que de no ser acreditada dará lugar a no continuar con el procedimiento normal de una visita domiciliaria, sino por el contrario a la afectación de la mercancía (únicamente de la que no se acredite su legal estancia) mediante embargo precautorio, dando lugar ello al levantamiento del acta de embargo la cual hará las veces de acta final en la parte que se relaciona con los impuestos al comercio exterior y las cuotas compensatorias.

Lo anterior es lo que constituye el problema medular que ocupa nuestra atención al ser éste el que da nombre a nuestro trabajo, ya que como lo vimos desde el principio al referimos a la materia aduanera nos percatamos de que reviste un sin número de particularidades, haciendo de ella una rama muy específica de nuestro

Derecho, sin poder ser la excepción la visita domiciliaria, la que como ya hemos señalado es una figura propia de la materia fiscal en general( constituyendo el género), pero que si ella se presenta en materia aduanera (especie) se transforma con el hecho únicamente de que el particular visitado no acredite la legal estancia de la mercancía que la autoridad detectare, procediendo de inmediato a la afectación de la mercancía al quedar embargada precautoriamente, sin que en momento alguno haya sido previamente oído y vencido en juicio, transgrediendo con ello la "garantía de audiencia" a la que ya en varias ocasiones hemos hecho referencia. En virtud de que como ya hemos anotado dicha garantía debe ser siempre previa a la afectación definitiva de los intereses del particular, y aun cuando la afectación no sea definitiva en estricto sentido, en la forma que se presenta en la materia aduanera es decir mediante el embargo precautorio que se hace de la mercancía (la cual encuentra en todos los momentos una razón económica, comercial, de producción como motivo de ingreso a territorio nacional) y de la que

pasado ese momento, que en la mayoría de los casos es sólo transitorio ocasiona a quien le es afectada dicha mercancía aunque sólo sea en forma precautoria un grave perjuicio, traduciéndose con ello en una afectación definitiva, muy a pesar de que con posterioridad durante el procedimiento administrativo en materia aduanera acredite lo contrario, es decir, la legal estancia de la mercancía en el país.

Llama nuestra atención el hecho de que como ya ha sido señalado en una primer momento nos encontremos simplemente frente una de las formas en las que se presenta el ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras, es decir, frente a la visita domiciliaria en materia aduanera, la cual se transforma diametralmente en el momento en el que la autoridad aduanera encuentre mercancía de la que no se acredite su legal estancia en el país, ya que es entonces cuando los visitantes proceden a efectuar el embargo precautorio de

dichas mercancías (levantándose acta para tal efecto, la cual hará las veces de acta final en la parte de la visita que se relaciona con los impuestos al comercio exterior y cuotas compensatorias) y debiendo cumplir con las formalidades a que se refiere el artículo 121 de la ley Aduanera, siendo aquí precisamente cuando ya no se habla de visita domiciliaria en materia aduanera, sino del inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, procedimiento del que ya hablamos y del que tenemos conocimiento de sus requisitos y particularidades, pero que además el que tiene como objeto que con posterioridad al embargo precautorio de las mercancías el particular afectado tenga un plazo de diez días para ofrecer pruebas con las que se compruebe lo contrario, pero en donde el ofrecimiento, valoración y desahogo de tales pruebas se hará de conformidad con lo establecido por los artículos 123 y 130 del Código Fiscal de la Federación, preceptos éstos que se refieren a los anexos y pruebas en los recursos administrativos, por lo que en ese momento la tramitación será la de un recurso administrativo. Resultando

de todo lo anterior, que dicha visita domiciliaria en materia aduanera al sufrir las transformaciones a que hemos hecho referencia es que se presenta como el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, es decir como un híbrido, en virtud de encontrarse conformado por elementos de diversas figuras jurídicas y a la vez por carecer de otros que son propios de ellas.

#### **V.- CONCLUSION EN LA VISITA DOMICILIARIA EN MATERIA ADUANERA.**

Es este el momento en que toca hablar de la conclusión de la visita domiciliaria en materia aduanera, la cual a diferencia de la conclusión de la visita domiciliaria en general, toma matices que no son propios de ésta, y que como hemos visto es regulada en su integridad por el Código Fiscal de la Federación,

regulación en la que se observan las garantías tanto de legalidad, de seguridad y de audiencia, las cuales como recordaremos son siempre inherentes a todo tipo de procedimientos y actos de autoridad.

Si bien como lo expresamos en el punto referente a la conclusión de la visita domiciliaria en general, presentada que sea o no la inconformidad en contra de la última acta parcial (momento en el que le es otorgado al particular la garantía de audiencia previa al acto de autoridad y al de afectación definitiva al particular) la visita concluirá, levantándose para tal efecto un acta final, la cual reviste determinadas formalidades de las cuales ya nos hemos ocupado en su oportunidad, en el caso específico de la visita en materia aduanera esto no ocurre de así. Lo anterior en virtud de que en este caso el punto diferencial entre una visita domiciliaria y una visita domiciliaria en materia aduanera sea la conclusión, ya que será justamente ese, el momento en el que se embargue mercancía de la que no

se acredite su legal estancia en el país, levantándose para tal efecto acta de embargo, la cual hará las veces de acta final en la parte que se relaciona con los impuestos al comercio exterior y a las cuotas compensatorias. Desprendiéndose de ello que además en el caso de la visita en materia aduanera apareciere que se dividiera en dos, ya que de la lectura del artículo en el que se establece dicha visita se señala que ésta concluye con el acta de embargo que hace las veces de final en la parte de la visita que se relaciona con los impuestos al comercio exterior y cuotas compensatorias, infiriéndose de su lectura que puede continuar por la otra parte que no corresponda a los impuestos anteriormente señalados, cuestión ésta que no es acorde con lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación, ya que para él, la visita es una sola y no puede desmembrarse y por lo tanto al ser una sola si esta concluye, termina así, y no sólo por una parte, no pudiéndose levantar acta posterior ya que para ello sería necesario la emisión de una

nueva orden de visita domiciliaria.

Como lo hemos visto en el momento de la conclusión, será cuando se embargue mercancía y se levante acta para tal efecto, la cual hará las veces de acta final. En ese momento el particular se ve afectado definitivamente en sus bienes, pero sin que en momento alguno le haya sido otorgado con antelación la garantía de audiencia respectiva, es decir, la oportunidad en la que el particular pueda manifestar lo que a su derecho convenga y aportar pruebas antes de que se vea privado de sus bienes (en este caso de las mercancías de las que no acredite su legal estancia en el país) mediante el embargo precautorio que de la mercancía se hace, por lo que de todo lo anterior resulta que la conclusión de la visita no es la conclusión que para tal establece el Código Fiscal de la Federación cuerpo normativo que establece la regulación especial para dicha institución y en la que si se encuentra prevista la garantía de audiencia.

Además de lo anterior y en concordancia con lo establecido por la garantía de audiencia en el sentido de que ésta debe ser siempre previa a la afectación definitiva al particular, la visita domiciliaria en materia aduanera transgrede dicha garantía, ya que si como lo hemos visto en sentido literal se trata de un embargo precautorio de mercancía, este adquiere en sentido material una verdadera afectación definitiva, toda vez que en materia aduanera como ya lo señalamos (a pesar de que en este sentido seamos un poco reiterativos) porque en esta materia la mercancía tiene siempre un carácter temporal económico y de producción, que pasado ese momento sus aplicaciones en el mercado ya no son los mismos, por lo que en este preciso caso es que se habla de una afectación definitiva, la cual se presenta justamente en el momento de la conclusión de la visita domiciliaria en materia aduanera.

#### **VI.-CONFLICTOS QUE SE PRESENTAN EN LA PRACTICA DE LA VISITA DOMICILIARIA EN MATERIA ADUANERA**

**Este punto al que ahora nos toca hacer referencia y al que le hemos denominado precisamente conflictos que se presentan en la práctica de la visita domiciliaria en materia aduanera son fundamentalmente los siguientes:**

**a) La visita domiciliaria en materia aduanera es ella únicamente hasta el momento en el que se encuentre mercancía de la que no se acredite la legal estancia en el país, ya que con posterioridad será transformada a un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera y posteriormente adquiere la forma de recurso administrativo y finalmente la forma de una resolución.**

**b) El momento de su conclusión se da cuando se embargue precautoriamente mercancía de la que no se acredite su legal estancia en el**

**país, cuestión ésta que en momento alguno es acorde con lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación.**

**c) El hecho de que la visita domiciliaria en materia aduanera, no contemple la garantía de audiencia, la cual pretende ser otorgada cuando ya la visita sea transformada en un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, momento que desde luego es posterior a la afectación definitiva de bienes del particular, por lo que aquí ya no se habla de garantía de audiencia sino de garantía de justicia.**

**d) La visita domiciliaria en materia aduanera no puede dividirse en dos en el momento de su conclusión, sólo con inferirse de la propia ley que establece "el acta de embargo, en estos casos hará las veces de acta final en la parte que se relaciona con los impuestos al comercio exterior y las cuotas compensatorias" ya que para continuarse una vez que ha concluído con el acta final,**

**para el levantamiento de actas posteriores será necesario la emisión de una nueva orden de visita domiciliaria.**

## CONCLUSIONES

**PRIMERA .** — La visita domiciliaria encuentra su regulación específica en el Código Fiscal de la Federación, siendo ésta en materia aduanera sólo una especie de aquélla, por lo tanto deberá estar en todo a lo establecido por el mencionado Código, cuerpo normativo que para tales efectos será ley especial.

**SEGUNDA.** -La visita domiciliaria en materia aduanera tendrá éste carácter, hasta el momento en el que se embarga mercancía de la que no se acredite su legal estancia en el país, momento en el cual se transforma y concluye.

**TERCERA.**-La conclusión anticipada de la visita domiciliaria en materia aduanera será cuando se embargue mercancía de la cual no se acredite su legal

estancia en el país, ya que en ese momento se levanta acta para describir el embargo de la mercancía, teniendo este acto el carácter de acta final.

**CUARTA.**-En virtud de que el acta de embargo hace las veces de acta final, ya no podrá continuarse la visita, en la parte de la misma que no corresponda a los impuestos al comercio exterior y a las cuotas compensatorias.

**QUINTA.**-Conclúda que fuera la visita domiciliaria en materia aduanera ya no podrá levantarse acta, ya que para que esto pudiera ocurrir, sería necesario la emisión de una nueva orden de visita domiciliaria.

**SEXTA.**-En virtud de que en la práctica de la visita domiciliaria en materia aduanera no existe la última acta parcial, el particular se ve privado de la garantía de audiencia, la cual debe ser siempre previa a la resolución definitiva

y más aún a la privación definitiva de bienes.

**SEPTIMA.**-El embargo precautorio de la mercancía de la que no se acredite la legal estancia constituye una afectación definitiva, en virtud de que la mercancía se introduce al país con un objeto de carácter económico, comercial o de producción el cual encuentra una limitante, que es un momento determinado de tiempo que pasado éste, ya no podrá destinarse a ese fin, ocasionando con ello un grave perjuicio al particular afectado.

**OCTAVA.**-La afectación definitiva que mediante el embargo precautorio se ocasiona al particular afectado puede resolverse en la medida en la que se encuentra establecida en Ley la sustitución de la garantía, la cual deberá ser otorgada en término breve (24 horas).

**NOVENA.**-La visita domiciliaria en materia aduanera se transforma a un

---

Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera y posteriormente adquiere la forma de resolución administrativa, por lo tanto la podemos considerar un híbrido por ser una figura jurídica que se pretende constituir de varios elementos, siendo que cada uno de ellos corresponde a diferentes figuras jurídicas.

**DECIMA.-**El procedimiento establecido en la Ley Aduanera para la llamada visita domiciliaria en materia aduanera, es contrario a las "formalidades esenciales del procedimiento", en virtud de que debiendo ser respetadas las formalidades que para una visita domiciliaria se encuentran establecidas en el Código Fiscal de la Federación, cuando la visita domiciliaria se da en materia aduanera no son respetadas.

**DECIMAPRIMERA.-**La visita domiciliaria en materia aduanera transgrede el principio constitucional de una "justicia pronta, completa y expedita", en virtud de que una vez que se embarga la mercancía y hasta que se resuelva el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera deben pasar cuatro meses,

sin posibilidad de impugnación de tal acto.

**DECIMASEGUNDA.** -Si la autoridad no resuelve en el plazo de cuatro meses, no hay posibilidad de impugnación aduciendo que se configuró la negativa ni la confirmación ficta, en virtud de que el PAMA iniciado no constituye ni una petición a la autoridad, ni un recurso, ni el Derecho de Petición consagrado en el artículo 8o Constitucional .

**DECIMATERCERA.** -Cuando la visita domiciliaria es el motivo de inicio de un PAMA, destaca el hecho de que su tramitación es distinta, a otros motivos de inicio de dicho procedimiento en cuanto al plazo que se tiene para dictar la resolución, que es de cuatro meses en el primer caso y en el segundo caso el término se denomina de "inmediato" lo cual puede ser en tres días. Violándose con ello el principio de "equidad".

**DECIMACUARTA.** -La Ley Aduanera no señala la forma o el procedimiento a seguir para que una vez resuelto el PAMA sea entregada la mercancía objeto del embargo al particular afectado, sobre todo respecto de aquella mercancía que no obre en su poder.

---

## PROPUESTAS

1.-La forma de resolver las interrogantes, planteamientos y conflictos que existen en relación a la visita domiciliaria en materia aduanera sólo pueden resolverse en la misma Ley, por lo tanto proponemos una reforma a la propia Ley Aduanera en el capítulo de la visita domiciliaria, la cual debe aclarar el tratamiento que se da, y además debe ser acorde a la regulación que para tal efecto establece el Código Fiscal de la Federación, evitando que los particulares acudan a los medios de impugnación establecidos en Ley a fin de demostrar las flagrantes violaciones que se dan a diversas disposiciones cuando se realiza la práctica de dicha visita en materia aduanera, por lo que en cumplimiento estricto a nuestro Orden Jurídico Fundamental en el que se consagra el principio de una "justicia pronta, completa y expedita" es necesario que se le de cumplimiento a dicho principio, de tal manera que así se eviten procedimientos y juicios

---

innecesarios, mediante la reforma a la Ley Aduanera, que no perdería el carácter preventivo que la caracteriza. Las propuestas de reforma a la Ley Aduanera son las siguientes:

a) Que el acta de embargo tenga el carácter de última acta parcial, siendo que entre ésta y la final medien 15 días (como lo establece el artículo 46 del Código Fiscal), los cuales podrán ser para que los primeros diez sean el plazo que tenga el particular afectado para aportar pruebas y demás manifestaciones a fin de acreditar la legal estancia de la mercancía, siendo que los restantes cinco días constituyan el plazo para que la autoridad resuelva, levantando acta final con apercibimiento que en caso de no hacerlo el embargo precautorio quede sin efectos.

b) La forma de no afectar definitivamente al particular con motivo del embargo precautorio lo será en la medida en que la sustitución de garantía se dé en un breve término de 24 horas, que de no hacerlo en dicho término, la

autoridad incurra en responsabilidad.

c) Debe de contenerse en la propia Ley Aduanera un procedimiento mediante el cual se especifique la forma y términos para la devolución de la mercancía que habiendo sido objeto del embargo precautorio sea devuelta al particular afectado, señalando además en dicho procedimiento un apercibimiento a la autoridad para el caso de que ésta no lo realice en la forma y términos que al efecto sean señalados.

## BIBLIOGRAFIA

- 1.-ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, S.A. Décima Edición. México, 1991.
- 2.-BASALDUA RICARDO, Xavier. *Derecho Aduanero*. Editorial Abeledo Perrot. S.E. Buenos Aires, Argentina, 1992.
- 3.-BASALDUA RICARDO, Xavier. *Introducción al Derecho Aduanero*. S.E. Buenos Aires, Argentina, 1988.
- 4.-BURGOA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Editorial Porrúa, S.A. Décimosexta Edición. México, 1982.
- 5.-CARTAS SOSA, Rodolfo. AYALA, Graciela. *Las Visitas Domiciliarias de Carácter Fiscal*. Editorial Themis. Primera Edición. México, 1994.
- 6.-CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. *Derecho Aduanero*. Editorial Porrúa, S.A. Cuarta Edición. México, 1993.
- 7.-*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*. Editada por Rectoría y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Primera Edición. México, 1995.
- 8.-CUEVAS FIGUEROA, Pedro. *Justicia Administrativa. Las Instancias Administrativas de Aclaración e Inconformidad*. Editorial Trillas. Primera Reimpresión. México, 1988.
- 9.-DE LA GARZA, Sergio F. *Derecho Financiero Mexicano*. Editorial Porrúa, S.A. Décimaséptima Edición. México, 1992

10.-DE PINA, Rafael y DE PINA Y VARA Rafael. *Diccionario de Derecho*. Editorial Porrúa, S.A. Décimosexta Edición. México 1989.

11.-GARCIA MAYNEZ, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa, S.A. Cuadragésimoprimera Edición. México, 1990.

12.-LOMBLICEREZO, Margarita. *Derecho Fiscal Represivo*. Editorial Porrúa S.A. Primera Edición. México, 1979.

13.-MERCADO H, Salvador. *Comercio Internacional II*. Editorial Limusa. Primera Reimpresión. México, 1989.

14.-MORENO, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, S.A. Novena Edición. México, 1990.

15.-OVILLA MANDUJANO, Manuel. *Derecho Aduanero*. Editado por la Escuela Nacional de Capacitación Aduanera. Segunda Edición. México, 1978.

16.-QUINTANA VALTIERRA, Jesús y ROJAS, Jorge. *Derecho Tributario Mexicano*. Editorial Trillas. Segunda Edición. México, 1994.

17.-RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. *Derecho Fiscal*. Editorial Harla. Segunda Edición. México, 1986.

18.-SIERRA J, Carlos y MARTINEZ, Rogelio. *Historia y Legislación Aduanera de México*. Dirección General de Prensa, Memoria, Bibliotecas y Publicaciones; Ediciones del Boletín Bibliográfico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1973.

19.-TENA RAMIREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, S.A. Vigésimoctava Edición. México, 1994.

20.-URBINA NANDAYAPA, Arturo. *Medios de Defensa Aduanera y de Comercio Exterior*. Editada por Sistemas de Información Contable y Administrativa Computarizados, S.A. Primera Edición. México,1995.

21.-VALENZUELA I., Enrique. *Principios de Derecho Aduanero*. Editada por ESAPAC. S.E. Chile, 1955.

22.-VELAZQUEZ ELIZARRARAS, Miguel Angel. *Ley Aduanera Comentada*. Editorial Themis. Primera Edición. México, 1990.

23.-WITKER, Jorge. *Derecho Tributario Aduanero*. Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Primera Edición. México, 1995.

24.-WITKER, Jorge y PEREZNIETO, Leonel. *Aspectos Jurídicos del Comercio Exterior*. Editorial Nueva Imagen coedición de la Universidad Nacional Autónoma de México. Segunda Edición. México, 1980.

#### **LEGISLACION CONSULTADA**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .  
Código Fiscal de la Federación.  
Ley Aduanera.  
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Reglamento de la Ley Aduanera.  
Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.  
Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.  
Semana Judicial de la Federación.

## **PUBLICACIONES**

**CORTIÑAS PELAEZ, León y ESPINOZA, Jerardo** *"Notas Sobre el Nuevo Régimen Aduanero 1990 en México"*. Revista Alegatos. Editado por el Departamento de Derecho División de Ciencias y Humanidades de la UAM Atzacapotzalco. Num.18. México D.F.

**ROCHA- DIAZ, Salvador.** *Estudio de la Fracción IV del Artículo 31 Constitucional y su Interpretación Jurisprudencial"*, México Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 3a Epoca, año III, Julio 1990, págs. 33-85.

*Conceptos Básicos Sobre la Exportación.* Revista Comercio Medio de Comunicación de la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México. Vol. XXXV No. 414 Mayo de 1995.

## INDICE

INTRODUCCION.....	VII
-------------------	-----

### CAPITULO PRIMERO

#### ELEMENTOS FUNDAMENTALES DEL DERECHO ADUANERO

I. CONCEPTO DE DERECHO ADUANERO .....	2
II. BASE CONSTITUCIONAL DEL DERECHO ADUANERO .....	7
III. ESTRUCTURA DEL SISTEMA ADUANERO MEXICANO .....	31
a) Atribuciones del Ejecutivo Federal .....	32
b) Secretaría de Hacienda y Crédito Público .....	35
c) Atribuciones y competencia aduanera de las Direcciones y Administraciones Generales .....	43
d) Aduanas.....	55

### CAPITULO SEGUNDO

#### DE LOS REGIMENES ADUANEROS

I. REGIMENES ADUANEROS .....	67
II. -REGIMENES ADUANEROS EN LA LEGISLACION MEXICANA .....	69
a) Definitivos .....	71
b) Temporales .....	75
III. REGLAS GENERALES PARA LOS REGIMENES ADUANEROS .....	88
IV. CONCEPTOS GENERALES APLICABLES EN MATERIA ADUANERA ..	90

a)Concepto de Mercancía en Materia Aduanera .....	91
b)Concepto de Tráfico en Materia Aduanera .....	93
c)Sistema Aleatorio .....	94
d)Reconocimiento Aduanero .....	97
e)Segundo Reconocimiento .....	99
f)Afectación de Mercancías .....	104
1)Derecho de Retención .....	106
2)Derecho de Persecución .....	107
3)Derecho de Secuestro .....	107
4)Derecho de Embargo .....	108

### **CAPITULO TERCERO**

#### **ANALISIS DEL PROCEDIMIENTO**

#### **ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA**

<b>I. MARCO LEGAL .....</b>	<b>112</b>
<b>II. CONCEPTO .....</b>	<b>130</b>
<b>III. AUTORIDADES COMPETENTES .....</b>	<b>135</b>
<b>IV. CASOS DE PROCEDENCIA DEL EMBARGO PRECAUTORIO COMO ACTO INICIAL EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA .....</b>	<b>144</b>
<b>V. REQUISITOS, FORMALIDADES .....</b>	<b>152</b>
<b>VI. NOTIFICACIONES .....</b>	<b>159</b>
<b>VII. SUPUESTOS .....</b>	<b>162</b>
a)Reconocimiento Aduanero .....	163
b)Segundo Reconocimiento .....	164
c)Verificación de Mercancía en Transporte .....	165
d)Procedimiento Derivado de Visita Domiciliaria .....	166
<b>VIII. SUSTITUCION DE GARANTIA .....</b>	<b>167</b>

**CAPITULO CUARTO**  
**DE LA VISITA DOMICILIARIA**

<b>I. DE LA VISITA DOMICILIARIA EN GENERAL Y SUS REQUISITOS .....</b>	<b>177</b>
<b>II. INICIO, DESARROLLO, INCONFORMIDAD EN CONTRA DE LOS HECHOS CONSIGNADOS EN LA ULTIMA ACTA PARCIAL .....</b>	<b>185</b>
<b>III. DE LA CONCLUSION DE LA VISITA DOMICILIARIA .....</b>	<b>209</b>
<b>IV. DE LA VISITA DOMICILIARIA EN MATERIA ADUANERA .....</b>	<b>211</b>
<b>V. CONCLUSION EN LA VISITA DOMICILIARIA EN MATERIA ADUANERA.....</b>	<b>218</b>
<b>VI. CONFLICTOS QUE SE PRESENTAN EN LA PRACTICA DE LA VISITA DOMICILIARIA EN MATERIA ADUANERA .....</b>	<b>223</b>
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>226</b>
<b>PROPUESTAS .....</b>	<b>231</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>234</b>